

สรุปรายละเอียดโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

ดร. ธาริษฐ์ อิศระยังยืน

ผู้อำนวยการสำนักโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ณัฐวี โฆษะฐิ

ที่ปรึกษาอาวุโส ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ที่มาของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

1.1. นโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

นโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor - EEC) ภายใต้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ภายใต้ต้นนโยบาย Thailand 4.0 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ โดยต่อยอดจากโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Sea board Development Program

รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีระบบการให้บริการภาครัฐที่เบ็ดเสร็จครบวงจร พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและระบบคมนาคมการขนส่งรองรับศักยภาพการลงทุน ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เข้ามาประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมถึงสร้างระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่เกื้อหนุนให้เกิดการวิจัยและพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รองรับการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันจะเป็นการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และนำไปสู่พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน

ในการผลักดันนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่ง เพื่อเชื่อมโยงพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสู่พื้นที่ข้างเคียงและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะลดเวลาการเดินทางและประหยัดค่าขนส่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน EEC จึงได้มีนโยบายในการผลักดันโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

- โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก
- โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน
- โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3

- โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3
- โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการนำร่องในแผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยมีเป้าหมายในการเชื่อมโยงกรุงเทพมหานครกับการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และลดระยะเวลาการเดินทางจากสนามบินอู่ตะเภาเข้าสู่กรุงเทพมหานครได้ภายใน 1 ชั่วโมง

1.2. ความทับซ้อนและความไม่ต่อเนื่องของเส้นทางคมนาคมระบบรางที่เชื่อมโยงพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน เกิดจากการรวบรวม 3 โครงการที่เกี่ยวข้อง คือ

1. โครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมสนามบินสุวรรณภูมิและสถานีขนส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (แอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบัน) ซึ่งเปิดให้บริการตั้งแต่สิงหาคม 2553 โดยมีระยะทาง 28.8 กิโลเมตร ประกอบด้วย 8 สถานี และมีปริมาณผู้โดยสารเฉลี่ยต่อวันประมาณ 50,000 – 70,000 คนต่อวัน
2. โครงการระบบรถไฟเชื่อมสนามบินสุวรรณภูมิ ส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง-บางซื่อ-พญาไท (แอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยาย) ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ในแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562 โดยมีระยะทาง 21.6 กิโลเมตร ประกอบด้วย 2 สถานี
3. โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยอง ซึ่ง รฟท. ได้ดำเนินการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างและบริหารจัดการจัดเดินขบวนรถไฟความเร็วสูง ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยมีระยะทาง 193.5 กิโลเมตร ประกอบด้วย 6 สถานี

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (คณะกรรมการนโยบาย) จึงเล็งเห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของแผนการพัฒนาโครงข่ายรถไฟข้างต้น จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2560 วันที่ 5 เมษายน 2560 ให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการรวบรวมโครงการเกี่ยวกับรถไฟทั้ง 3 โครงการที่เกี่ยวข้อง เป็นโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน รวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้ของการพัฒนาสถานีมักกะสันให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพฯ กับการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Gateway) และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง (TOD) รอบสถานีรถไฟฟ้าความเร็วสูง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมต่อ 3 สนามบินในเขตกรุงเทพมหานครและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกแบบไร้รอยต่อ โดยมีระยะเวลาการเดินทางระหว่างกรุงเทพมหานครและพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกภายใน 1 ชั่วโมง

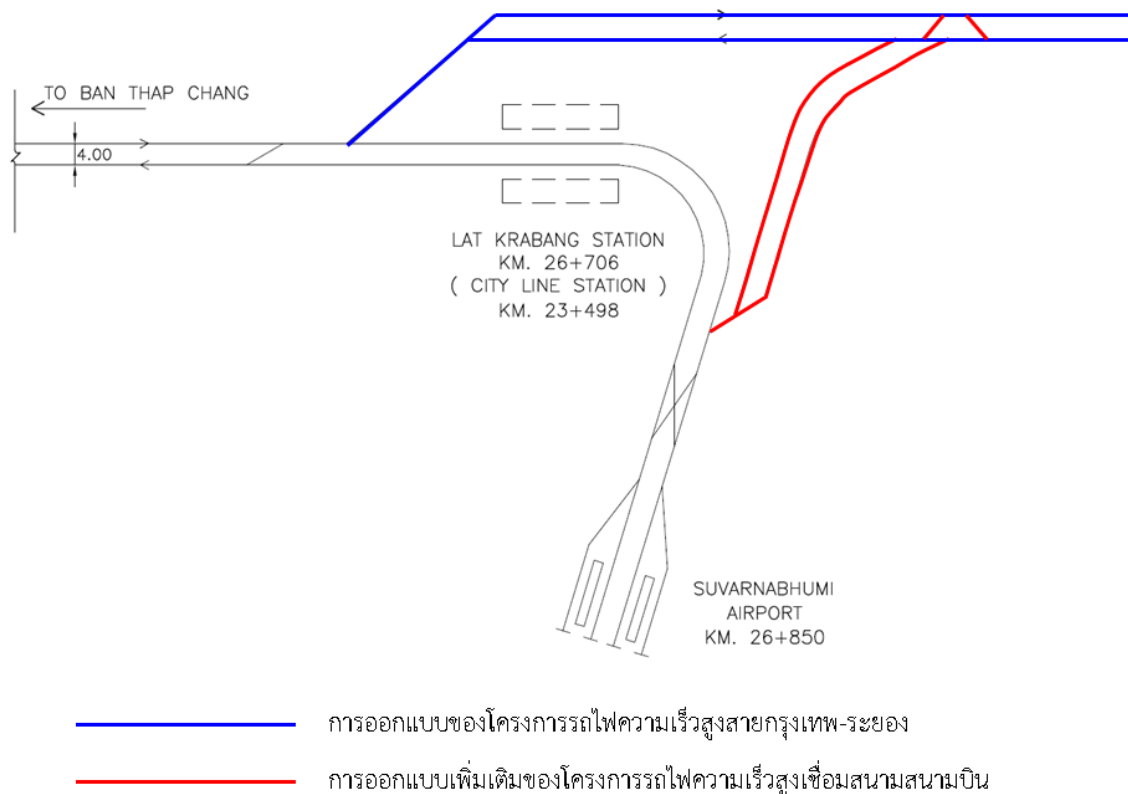
มติดังกล่าวมีผลให้ต้องมีการศึกษาทบทวนรายละเอียดของทั้ง 3 โครงการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีประเด็นด้านความทับซ้อนและความไม่ต่อเนื่องของเส้นทาง การไม่เชื่อมต่อกับสนามบินอุตะเกา รวมถึงความไม่พร้อมด้านผลการศึกษาลักษณะสิ่งแวดล้อมของโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยอง โดยมีรายละเอียดของประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

การเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ-ระยอง กับโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบัน

โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยอง ไม่ได้ออกแบบให้เชื่อมต่อเข้ามาถึงภายในเขตเมืองของกรุงเทพมหานคร ผู้โดยสารที่เดินทางจากภาคตะวันออกต้องลงจากขบวนรถไฟที่สถานีลาดกระบังซึ่งเป็นสถานีสุดท้ายของรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ-ระยอง เพื่อไปใช้บริการรถไฟแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบัน ซึ่งส่งผลเกิดความล่าช้าในการเดินทางอย่างน้อย 15 – 30 นาที และไม่สะดวกสำหรับผู้โดยสารที่มีสัมภาระ

การดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการเดินทาง (Transit Delay) และจะส่งผลให้รถไฟความเร็วสูงไม่เป็นที่นิยม เพราะไม่สามารถแข่งขันกับการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลได้ ดังกรณีตัวอย่างที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งแต่เดิมรถไฟชินคันเซนช่วงโตเกียว-อุเอะโนะ (Shinkansen Tokyo to Ueno) ที่ไม่เชื่อมต่อกันทำให้ผู้โดยสารไม่สะดวกอย่างมาก ภายหลังรัฐบาลญี่ปุ่นต้องลงทุนก่อสร้างเส้นทางที่ไม่เชื่อมต่อกัน เป็นระยะทาง 3.5 กิโลเมตร โดยต้องลงทุนสูงถึง 43,000 ล้านบาท ในการก่อสร้างเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้ออกแบบเส้นทางเพิ่มเติม โดยเชื่อมทางออกจากสถานีสุวรรณภูมิออกเข้าสู่เส้นทางรถไฟความเร็วสูง เพื่อให้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินสามารถเดินทางจากภาคตะวันออกเข้าสู่กรุงเทพฯ ได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนขบวนรถ ซึ่งจะทำให้การเดินทางจากพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเข้าสู่กรุงเทพฯ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

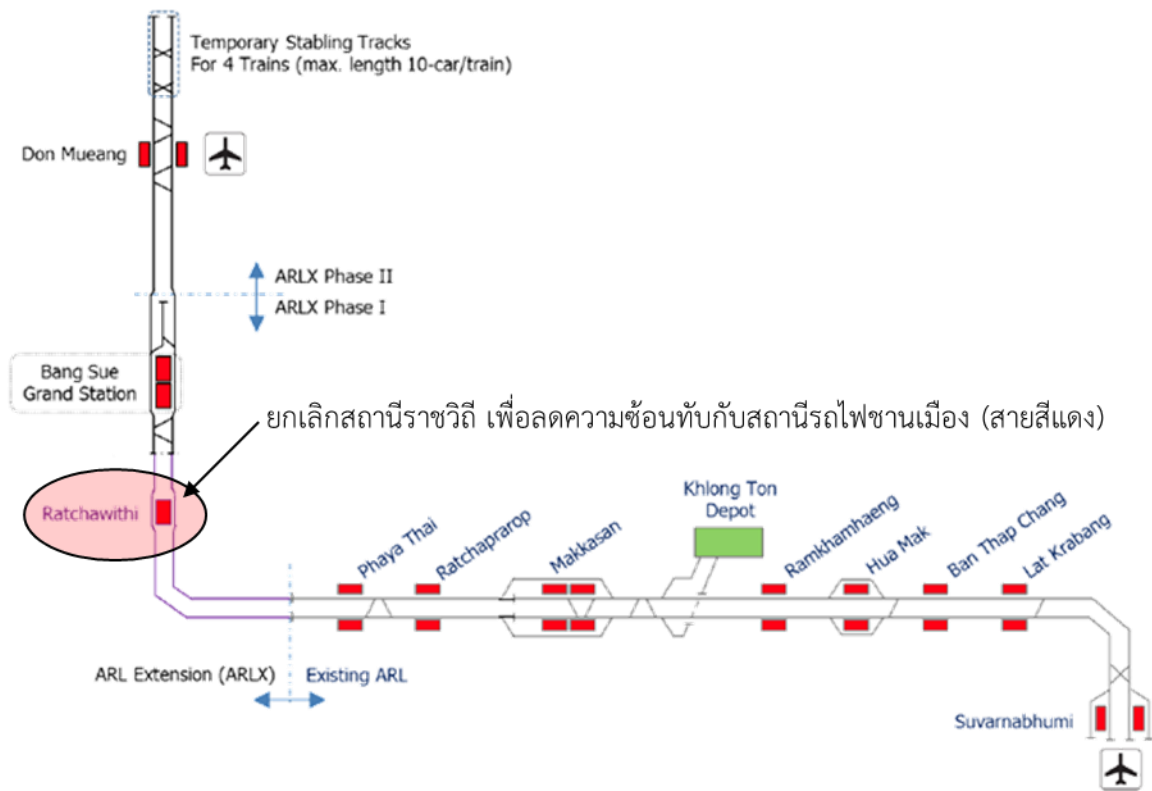


แผนภาพที่ 1: การออกแบบเส้นทางการเชื่อมต่อระหว่างโครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ-ระยอง กับโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบัน

ความทับซ้อนระหว่างแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยายและระบบรถไฟฟ้าในเมือง (สายสีแดง)

การออกแบบโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบันและส่วนต่อขยายไม่สามารถตอบวัตถุประสงค์ในการเดินทางระหว่างสนามบินสุวรรณภูมิและดอนเมืองภายในระยะเวลา 30 นาทีได้ เนื่องจากมีการออกแบบให้เป็นระบบรถไฟฟ้าในเมือง ซึ่งมีสถานีที่จอดจำนวนมาก และสถานียังกล่าวมีความซ้อนทับโครงการรถไฟฟ้าในเมือง (สายสีแดง) ซึ่งจะทำให้โครงการทั้งสองแข่งขันกันเองในอนาคต นอกจากนี้ โครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบันยังมีปัญหาความไม่เชื่อมโยงของสถานีเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสารสนามบินในเมืองที่มักกะสัน (Makkasan City Air Terminal หรือ CAT) กับระบบขนส่งมวลชน มีปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางเข้าออกสถานี และปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสถานี

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้ศึกษาและปรับปรุงรูปแบบการเดินทางและจำนวนสถานีของโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยาย โดยยกเลิกสถานีราชวิถีออกเหลือเพียงสถานีบางซื่อ และสถานีดอนเมือง เพื่อลดระยะเวลาการเดินทางระหว่างสนามบิน และลดการแข่งขันระหว่างโครงการ ซึ่งจะทำให้โครงการตอบวัตถุประสงค์ของการเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างสนามบินยิ่งขึ้น



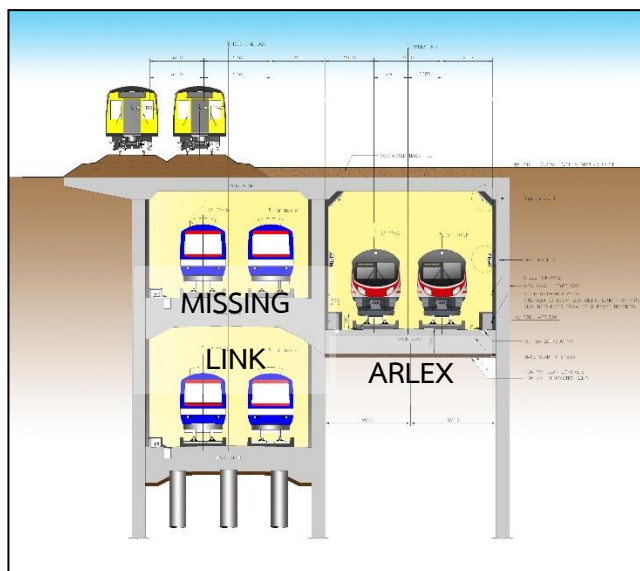
แผนภาพที่ 2: การปรับปรุงจำนวนสถานีของโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยาย

งานโยธาร่วมของโครงการฯ

แนวเส้นทางส่วนของโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยายมีความทับซ้อนกับโครงการรถไฟฟ้าเมืองสายสีแดงอ่อน (Missing Link) ช่วงบางซื่อ-พญาไท-มักกะสัน-หัวหมาก และโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงสายเหนือ/ตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทำให้มีความซับซ้อนในการออกแบบก่อสร้าง และเป็นไปได้ยากที่จะดำเนินการก่อสร้างแยกกัน รฟท. จึงได้ได้ขอบเขตการดำเนินงานให้โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินดำเนินการก่อสร้างที่ทับซ้อนกัน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดงบประมาณ โดยมีรายละเอียดของการก่อสร้างและงบประมาณ ดังนี้

1. ช่วงที่ 1 อุโมงค์ของโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยาย และโครงการรถไฟฟ้าเมืองสายสีแดงอ่อน (Missing Link)

โครงสร้างที่ใช้ร่วมกันระหว่างโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยายกับโครงการรถไฟฟ้าเมืองสายสีแดงอ่อน (Missing Link) ช่วงบางซื่อ-พญาไท-มักกะสัน-หัวหมาก ได้แก่ ผนังของอุโมงค์ของทั้งสองโครงการมีผนังร่วมกัน

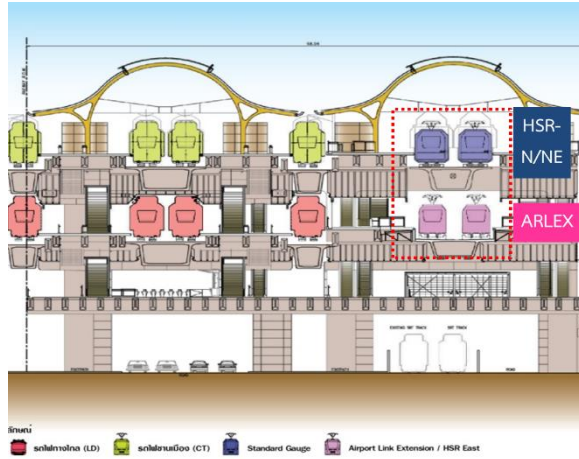


แผนภาพที่ 3: โครงสร้างผนังของอุโมงค์ที่ 2 โครงการมีร่วมกัน

การก่อสร้างผนังของอุโมงค์ที่ 2 โครงการมีร่วมกัน เอกชนคู่สัญญาของโครงการฯ จะต้องก่อสร้างอุโมงค์ตามแบบก่อสร้างของโครงการของตน และก่อสร้างอุโมงค์ของอีกโครงการหนึ่งเฉพาะงานโครงสร้างใต้ดินและส่วนประกอบอื่นอันจำเป็นเท่านั้น เพื่อให้โครงการรถไฟฟ้าเมืองสายสีแดงอ่อน (Missing Link) ที่มาภายหลังเข้ามาดำเนินการก่อสร้างต่อได้ในอนาคต

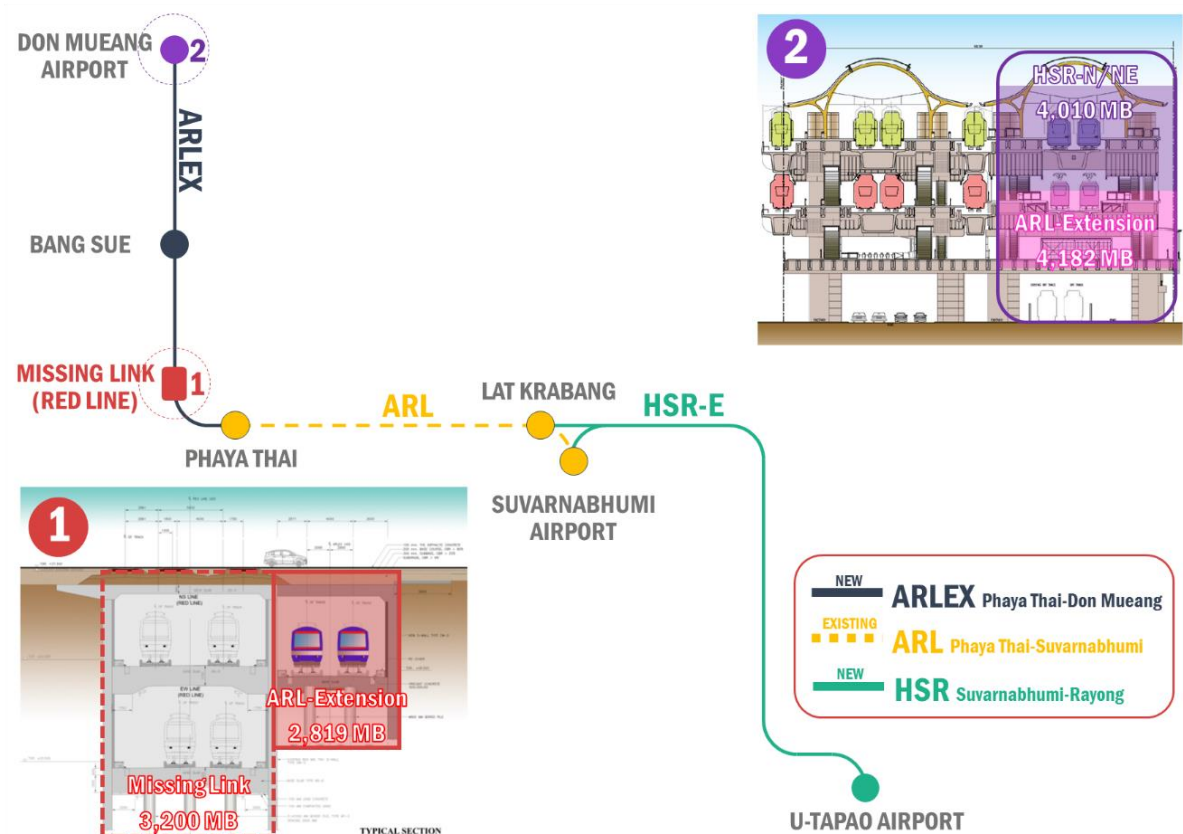
2. ช่วงที่ 2 โครงสร้างงานโยธาช่วงรถไฟฟ้า บางซื่อ – ดอนเมือง

โครงสร้างที่ใช้ร่วมกันของช่วงบางซื่อ - ดอนเมือง ได้แก่ โครงสร้างทางวิ่งยกระดับและพื้นที่ใช้สอยในสถานีซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



แผนภาพที่ 4: โครงสร้างงานโยธาที่ใช้ร่วมกัน ช่วงรถไฟฟ้า บางซื่อ – ดอนเมือง

โครงสร้างทางวิ่งที่ออกจากบริเวณสถานีบางซื่อไปทางสถานีดอนเมือง มีโครงสร้างยกระดับแยกกัน ช่วงหนึ่งจากนั้นเริ่มมีการใช้โครงสร้างร่วมกัน โดยโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง สายเหนือ/ตะวันออกเฉียงเหนือ จะวิ่งบนโครงสร้างส่วนบน และโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยายจะวิ่งบนโครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งหากไม่ก่อสร้างโครงสร้างที่ไม่ทับซ้อนกันไปในคราวเดียวกัน อาจทำให้โครงการที่มาสสร้างในภายหลังจำต้องก่อสร้างในเขตพื้นที่ที่จำกัดและเป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมา ทั้งในส่วนของการที่วิ่งบนถนนและและส่วนของการเดินรถไฟฟ้าของโครงการใกล้เคียงที่อาจเปิดให้บริการแก่ประชาชนแล้ว จึงจำเป็นต้องสร้างทั้งสองโครงการในคราวเดียวกัน

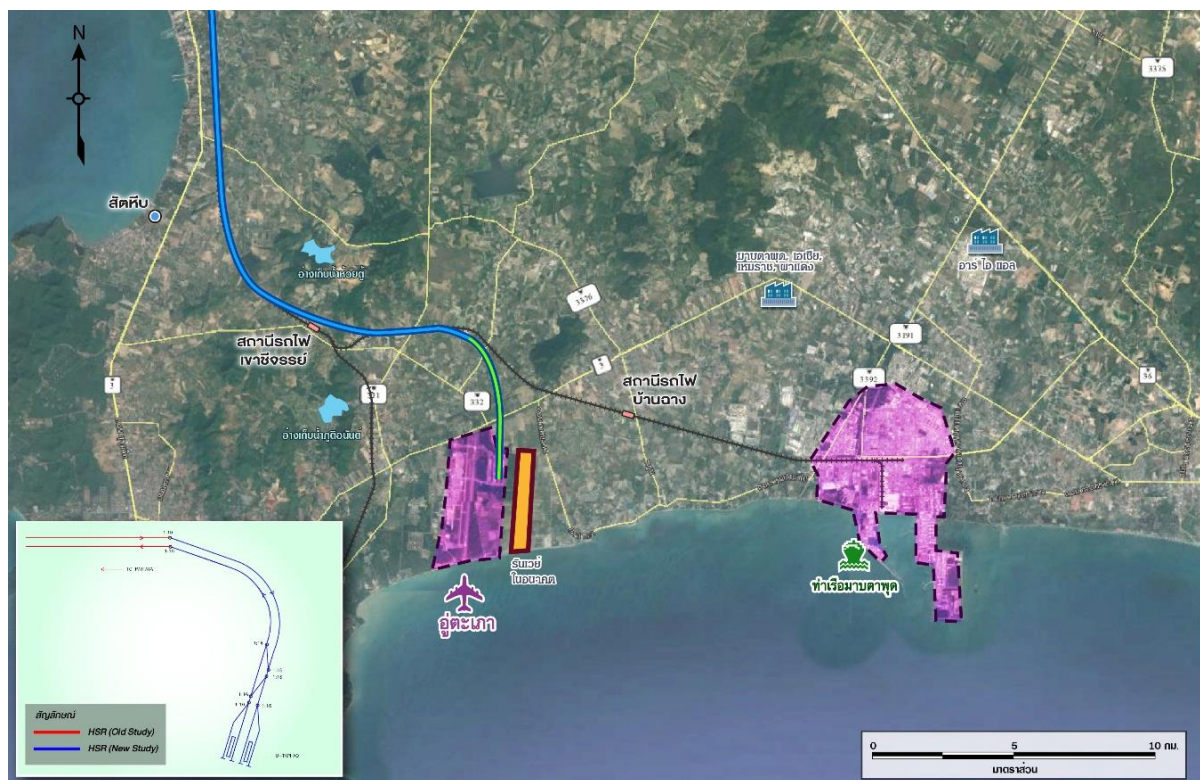


รฟท. ได้ทำการศึกษาและการประมาณราคาโครงสร้างที่ซับซ้อนกันข้างต้น แบ่งเป็นมูลค่าเงินลงทุนในส่วนของอุโมงค์ของโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนต่อขยาย และโครงการรถไฟฟ้าสายสีแดงอ่อน (Missing Link) 3,200.86 ล้านบาท และส่วนของโครงสร้างงานโยธาช่วงรถไฟฟ้า บางซื่อ – ดอนเมือง 4,009.81 ล้านบาท รวมมูลค่าทั้ง 2 ช่วงเป็นเงิน 7,210.67 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนเงินลงทุนเริ่มต้นที่ประกอบอยู่ในโครงการฯ

การเชื่อมต่อรถไฟความเร็วสูงสู่สนามบินอุตะเภ

โครงการพัฒนาสนามบินอุตะเภและเมืองการบินภาคตะวันออก ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาสนามบินอุตะเภขึ้นเป็นสนามบินนานาชาติที่สามารถรองรับผู้โดยสาร 60 ล้านคนภายในระยะเวลา 15 ปี เพื่อรองรับปัญหาความแออัดของสนามบินสุวรรณภูมิและดอนเมืองทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีระบบคมนาคมขนส่งทั้งทางถนนและทางรางเชื่อมโยง เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้โดยสารที่เข้าสู่ประเทศไทยสามารถเดินทางเข้าสู่พื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และพื้นที่ข้างเคียงได้อย่างสะดวก โดยจะมีการขยายช่องทางจราจรของทางหลวงที่เข้าสู่สนามบิน การก่อสร้างมอเตอร์เวย์พัทยา-มาบตาพุด และโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นช่องทางการเข้าถึงสนามบินที่สำคัญ

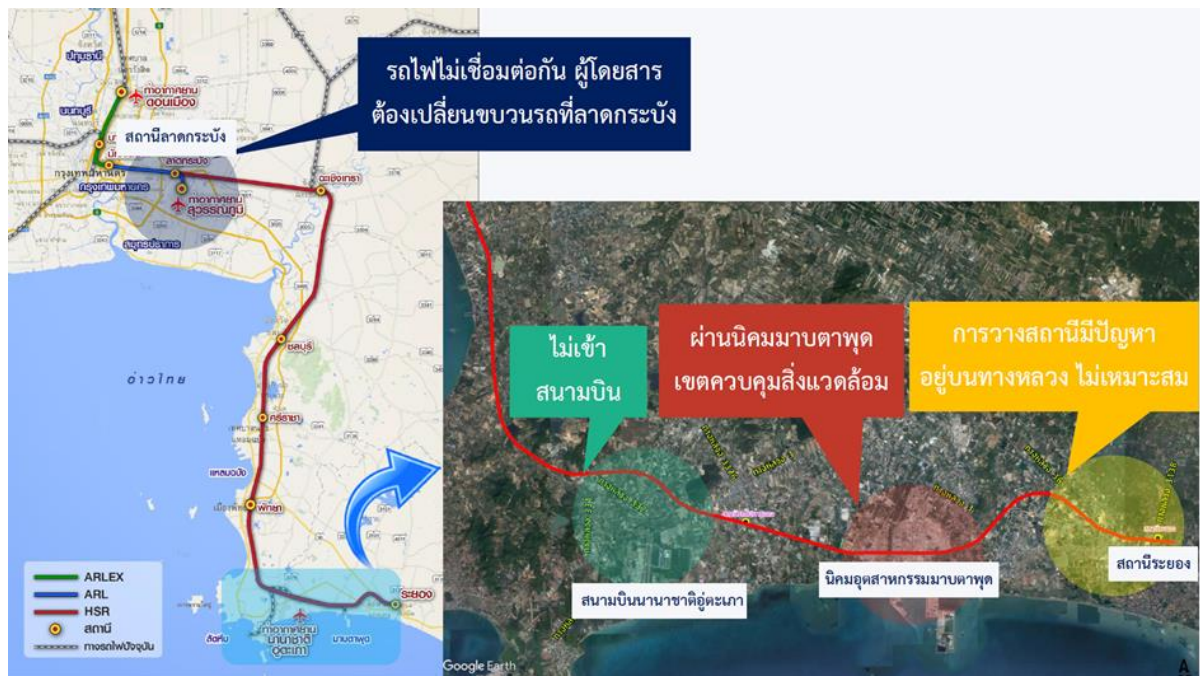
เนื่องจากการศึกษาของโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยองไม่มีเส้นทางที่เชื่อมโยงเข้าถึงสนามบินนานาชาติอุตะเภ ทำให้ต้องมีออกแบบเส้นทางใหม่ โดยวางแผนเส้นทางหลังออกจากอุโมงค์เขาชีจรรย์มาประมาณ 2 กม. ให้โค้งมาทางทิศใต้ ผ่านพื้นที่อำเภอสัตหีบ และลดระดับเป็นอุโมงค์ลอดใต้ทางหลวงหมายเลข 3 เข้าสู่พื้นที่สนามบิน ขนานทางวิ่งสนามบิน (รันเวย์) มาทางทิศตะวันออก ประมาณ 750 เมตร และจอดส่งผู้โดยสารที่สถานีใต้ดิน ซึ่งอยู่ใต้อาคารผู้โดยสารแห่งที่ 3 ดังแสดงในแผนภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5: แนวเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเชื่อมโยงสนามบินนานาชาติอุตะเภ

การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยอง

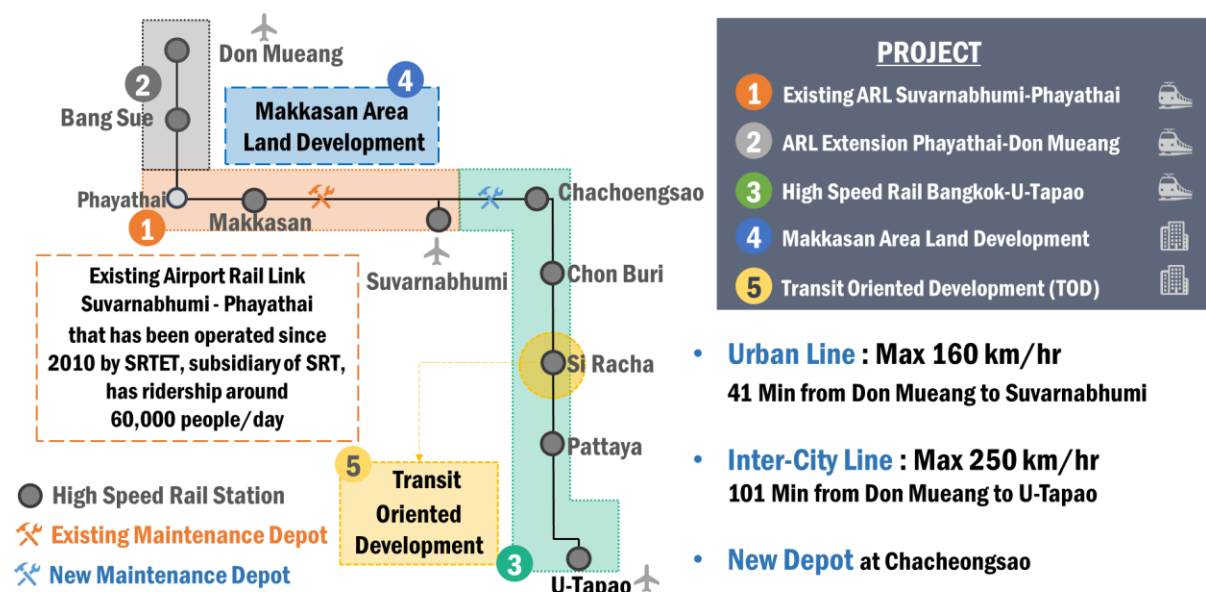
เส้นทางการเดินรถของโครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพ-ระยองที่ผ่านนิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมีมาบตาพุด ซึ่งเป็นเขตควบคุมด้านสิ่งแวดล้อม และมีตำแหน่งสถานีที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้การพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดความล่าช้า และอาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมของโครงการ เนื่องจากอาจต้องมีการศึกษาแนวเส้นทางใหม่ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าเป็นอย่างมาก การประชุมคณะกรรมการนโยบาย ครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560 จึงได้มีมติให้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ให้แบ่งการพัฒนาเป็น 2 ระยะคือ ระยะที่ 1 จากสนามบินดอนเมืองสิ้นสุดที่สนามบินอู่ตะเภา เพื่อให้สามารถผ่านการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเร็ว และลดปัญหาสิ่งแวดล้อมบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และระยะที่ 2 ช่วงต่อขยายจากสนามบินอู่ตะเภาไประยอง จันทบุรี ตราด โดยให้เร่งศึกษาเส้นทางและออกแบบให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด



แผนภาพที่ 6: ประเด็นด้านเส้นทางคมนาคมระบบรางที่เชื่อมโยงพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

2. รายละเอียดของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน (โครงการฯ) ระยะที่ 1

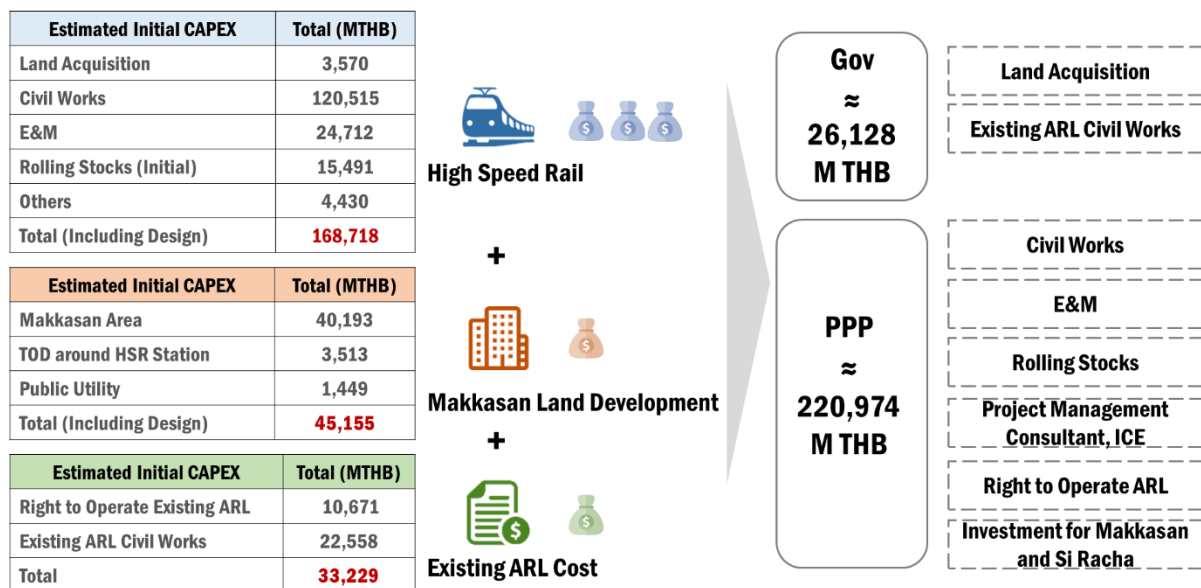
โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ระยะที่ 1 ประกอบด้วย 2 กิจกรรมหลัก ได้แก่ กิจกรรมเกี่ยวกับรถไฟ และกิจกรรมพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ โดยโครงการฯ ในส่วนของรถไฟ เป็นการรวมโครงการเกี่ยวข้อง 3 โครงการที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น และส่วนของการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์จะประกอบด้วยพื้นที่มักกะสันขนาดประมาณ 140 ไร่ และพื้นที่รอบสถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชาขนาดประมาณ 25 ไร่ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการพัฒนาตามแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) และสนับสนุนกิจการรถไฟ



แผนภาพที่ 7: ขอบเขตของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

ผลการประมาณการเงินลงทุนเริ่มต้นของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีมูลค่าการลงทุน 224,544 ล้านบาท แบ่งเป็นโครงการฯ ในส่วนของรถไฟ 179,389 ล้านบาท และโครงการฯ ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ 45,155 ล้านบาท โดยงบประมาณการลงทุนนี้ ไม่รวมในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานของโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ในส่วนปัจจุบันซึ่งมีมูลค่า 22,588 ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่ภาครัฐได้ลงทุนไปแล้วในอดีต

ภาครัฐจะรับผิดชอบเงินลงทุนในส่วนของการเวนคืนที่ดิน และรับภาระหนี้ของโครงสร้างพื้นฐานโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบัน ในขณะที่ภาคเอกชนจะรับผิดชอบในการลงทุนในส่วนที่เหลือ ได้แก่ งานโครงสร้างโยธา งานระบบ และขบวนรถ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในส่วนของรถไฟ 168,718 ล้านบาท ค่าสิทธิการเดินรถโครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบัน 10,671 ล้านบาท และงานพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ 45,155 ล้านบาท รวมเป็นจำนวนเงินลงทุนเริ่มต้นที่เอกชนรับผิดชอบ 220,974 ล้านบาท



แผนภาพที่ 8: เงินลงทุนเริ่มต้นของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

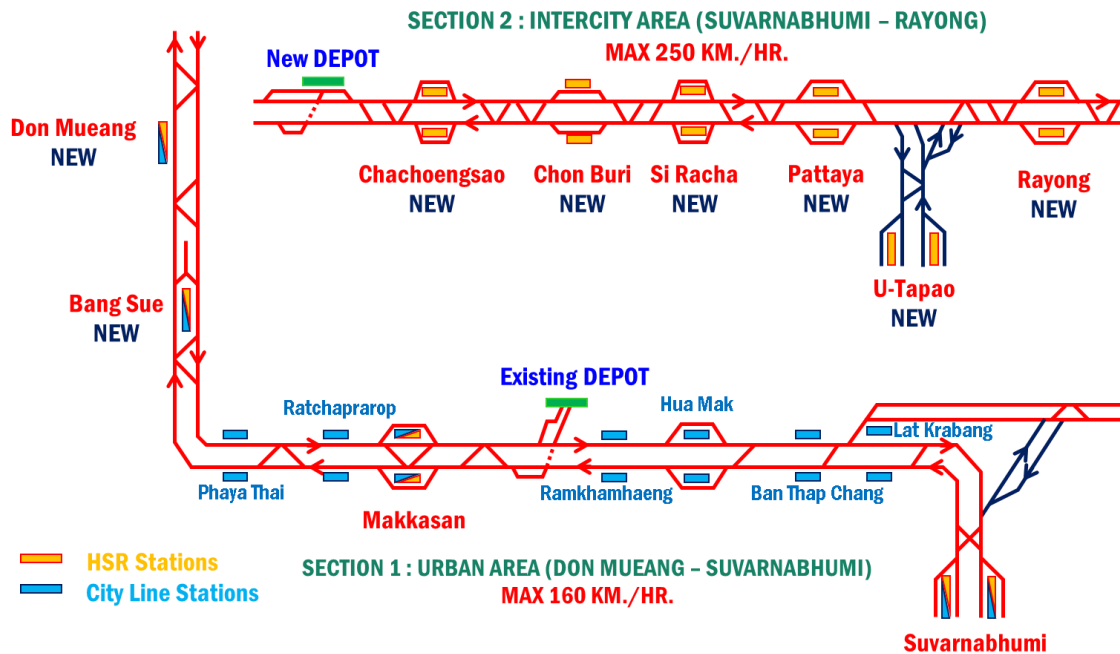
รายละเอียดของโครงการฯ ในแต่ละส่วนมีดังต่อไปนี้

2.1. โครงการฯ ในส่วนของรถไฟ

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินประกอบสถานีรถไฟจำนวน 15 สถานี โดยแบ่งการให้บริการ 2 ประเภท ได้แก่ บริการรถไฟความเร็วสูง และบริการรถไฟในเมือง โดยมีรายละเอียดสถานีดังนี้

บริการรถไฟความเร็วสูง ประกอบด้วย 9 สถานีที่รถไฟความเร็วสูงจอดรับส่งผู้โดยสาร ได้แก่ สถานีดอนเมือง สถานีบางซื่อ สถานีมักกะสัน สถานีสุวรรณภูมิ สถานีฉะเชิงเทรา สถานีชลบุรี สถานีศรีราชา สถานีพัทยา และสถานีอุตะเถา รวมทั้งอาคารและสถานที่จอดรถและจรของสถานี (ถ้ามี) และศูนย์ซ่อมบำรุง

บริการรถไฟในเมืองประกอบด้วย 10 สถานีที่รถไฟในเมืองจอดรับส่งผู้โดยสาร ได้แก่ สถานีดอนเมือง สถานีบางซื่อ สถานีพญาไท สถานีราชปรารภ สถานีมักกะสัน สถานีรามคำแหง สถานีหัวหมาก สถานีบ้านทับช้าง สถานีลาดกระบัง และสถานีสุวรรณภูมิ



แผนภาพที่ 9: สถานีรถไฟของโครงการฯ

ในส่วนของการขอบเขตงานหลักของโครงการประกอบด้วย

1. งานการออกแบบและงานการก่อสร้างงานโยธาของโครงการเกี่ยวกับรถไฟ งานโยธาร่วมของโครงการเกี่ยวกับรถไฟ และงานระบบเครื่องกลและไฟฟ้าและขบวนรถไฟ
 - ระบบขนส่งทางรถไฟขนาดทางมาตรฐาน 1.435 เมตร (Standard Gauge) รวมระยะโครงสร้างทางวิ่งเป็นทางคู่ระยะทางประมาณ 220 กิโลเมตร
 - สถานีรถไฟ จำนวน 15 สถานี
 - งานโยธาร่วมสำหรับโครงการอื่น ได้แก่ งานโยธาร่วมที่จะเป็นโครงสร้างใต้ดินของโครงการรถไฟสายสีแดง ซึ่งอยู่บริเวณหน้าสถานีรถไฟจิตรลดา และงานโยธาร่วมที่จะเป็นโครงสร้างทางวิ่งร่วมกับโครงการรถไฟความเร็วสูงสายเหนือ และโครงการรถไฟความเร็วสูงสายตะวันออกเฉียงเหนือ ช่วงบางซื่อ-ดอนเมือง
 - ศูนย์ซ่อมบำรุง ได้แก่ ศูนย์ซ่อมบำรุงฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นศูนย์ซ่อมบำรุงที่ต้องก่อสร้างใหม่ และศูนย์ซ่อมบำรุงคลองตัน ซึ่งเป็นศูนย์ซ่อมบำรุงที่ต้องปรับปรุง

2. งานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า

- ระบบอาณัติสัญญาณโดยระบบอาณัติสัญญาณต้องมีระบบควบคุมการเดินรถเป็นมาตรฐานสากล เช่น The European Train Control System (ETCS) หรือ The Chinese Train Control System (CTCS) หรือ The Japanese Train Control System (Digital ATC)
- ระบบจัดเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติ ต้องรองรับระบบตั๋วร่วมของกระทรวงคมนาคม
- ระบบโทรคมนาคมและวิทยุสื่อสาร
- ระบบไฟฟ้ากำลัง
- ระบบประตูกั้นชานชาลา
- ระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อให้การเดินรถมีประสิทธิภาพ

3. ขบวนรถไฟ

- รถไฟความเร็วสูงที่สามารถรองรับความเร็วสูงสุดในการเดินรถ 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (Maximum Operation Speed)
- รถไฟในเมืองที่สามารถรองรับความเร็วสูงสุดในการเดินรถ 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (Maximum Operation Speed)

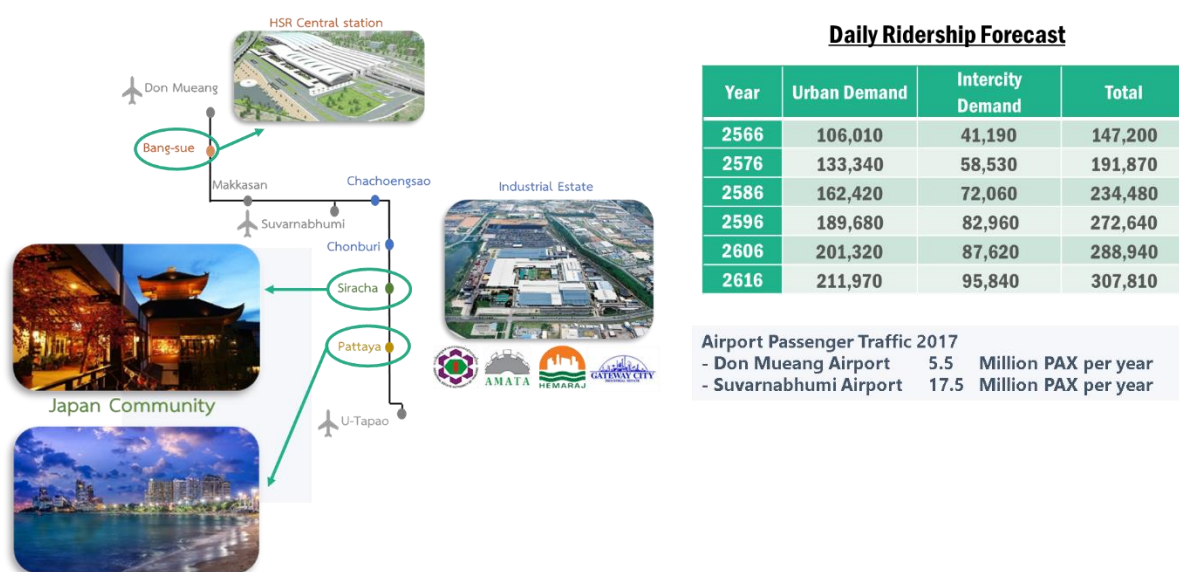
4. งานการให้บริการเดินรถและบำรุงรักษาของโครงการเกี่ยวกับรถไฟ ให้มีระดับในการบริการ (Level of Service) ตามที่ภาครัฐกำหนด

Output Specification		Level of Service	
Length of HSR	Approximately 220 km	Train Service Availability	HSR: 98% City Line: 99%
Number of Stations	15 Stations	Train Service Punctuality	HSR: 98% City Line: 99%
Maximum Design Speed	Suvarnabhumi - U-Tapao: 280 km/hr Don Mueang - Suvarnabhumi: same as current system	Train Availability	> 99.5%
Maximum Operation Speed	Suvarnabhumi - U-Tapao: 250 km/hr Don Mueang - Suvarnabhumi: 160 km/hr	Platform Screen Door Availability	> 99.5%
Operation Time	HSR: 06:00-22:00 City Line: 05:00-23:30	Escalator and Elevator Availability	> 99%
Trackwork	Standard Gauge 1,435 mm	Ticket Issuing Machine Availability	> 99%
Signaling System ETCS / CTCS / Digital-ATC		Automatic Gate Availability	> 99.8%
		Customer Convenience	<ul style="list-style-type: none"> - Temperature controlled inside rolling stock - Customer convenience when buying ticket and in-out station

แผนภาพที่ 10: รายละเอียดงานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า ขบวนรถ และระดับในการบริการ (Level of Service)

โครงการฯ ในส่วนของรถไฟได้มีการคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสาร โดยใช้แบบจำลองด้านการขนส่ง และจราจรโดยมีข้อมูลหลักที่ใช้ ประกอบด้วย ข้อมูลคาดการณ์จำนวนประชากรในพื้นที่ศึกษา ข้อมูลแผนการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมในอนาคต ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาด้านความจุของสนามบิน ทั้ง 3 สนามบิน และอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม โดยรถไฟในเมืองกำหนดอัตราค่าแรกเข้า 13 บาท และค่าเดินทาง 2.0 บาท ต่อกิโลเมตร และรถไฟความเร็วสูงกำหนดอัตราค่าแรกเข้า 80 บาท และค่าเดินทาง 1.8 บาทต่อกิโลเมตร

ผลการวิเคราะห์ปริมาณผู้โดยสารในปีเปิดให้บริการโครงการฯ ปี 2566 คาดการณ์ว่าจะมีปริมาณผู้โดยสารรถไฟในเมือง ช่วงตอนเมือง – สุวรรณภูมิ 106,010 คน-เที่ยวต่อวัน และเพิ่มเป็น 211,970 คน-เที่ยวต่อวัน ในปี 2616 และสำหรับปริมาณผู้โดยสารรถไฟความเร็วสูง ช่วงตอนเมือง-อุตะเถา ในปี 2566 จะมีปริมาณผู้โดยสาร 41,190 คน-เที่ยวต่อวัน และเพิ่มเป็น 95,840 คน-เที่ยวต่อวัน ในปี 2616



แผนภาพที่ 11: การคาดการณ์ปริมาณผู้โดยสาร

การประมาณการผลตอบแทนทางการเงินของโครงการฯ ในส่วนของรถไฟที่ระยะเวลาโครงการ 50 ปี ซึ่งประกอบด้วย การก่อสร้าง 5 ปี และการให้บริการเดินรถและบำรุงรักษา 45 ปี มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value - NPV) -107,855.83 ล้านบาท อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (Financial IRR) ร้อยละ 2.12 ซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงการฯ ในส่วนของรถไฟไม่มีความคุ้มค่าทางการเงิน แต่ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการฯ มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่าจึงเป็นโครงการที่ควรลงทุน เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศรองรับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต

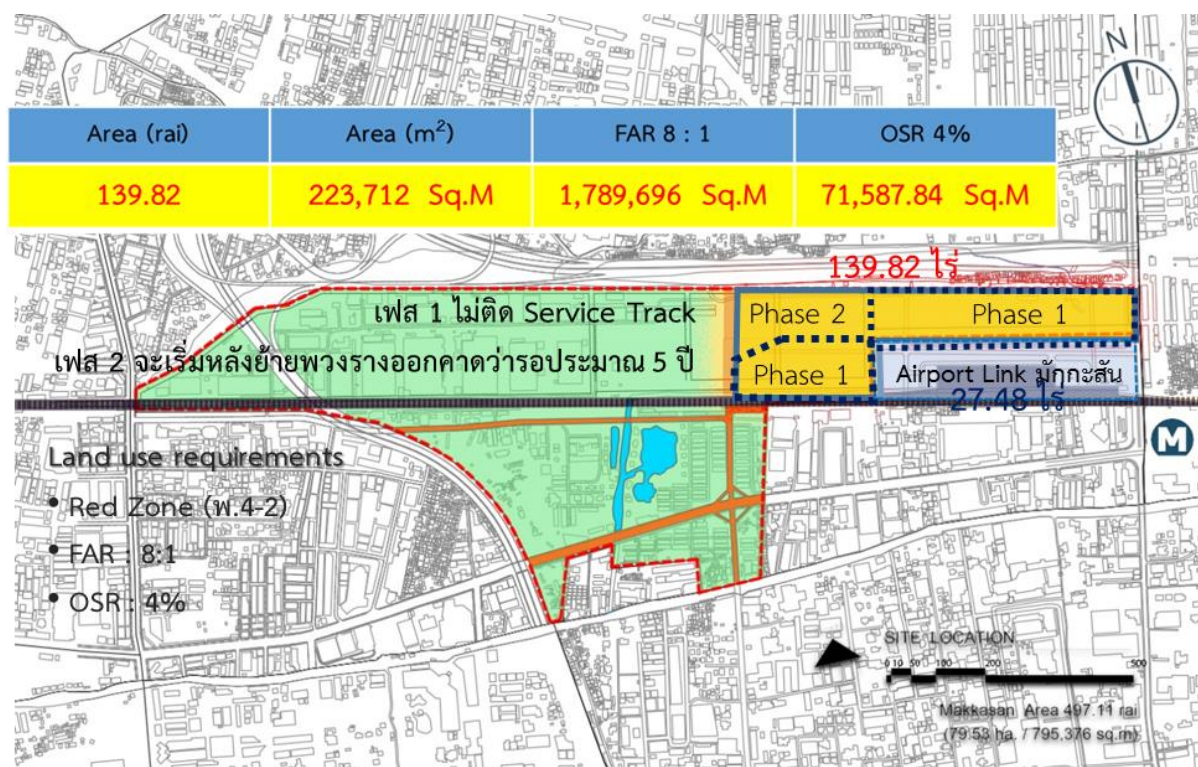
2.2. โครงการฯ ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์

การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ของโครงการฯ มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อพัฒนาสถานีมีลักษณะให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพฯ กับการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Gateway) และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง (Transit Oriented Development - TOD) รอบสถานีรถไฟความเร็วสูง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สร้างชุมชนและแหล่งธุรกิจใหม่ ซึ่งจะช่วยสร้างประโยชน์ต่อภาพรวม

ของประเทศ และสร้างรายได้เพิ่มให้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ที่จะดึงดูดให้เกิดการเดินทางโดยใช้บริการทั้งรถไฟความเร็วสูง โครงการขั้วรถไฟ และรถไฟไฟฟ้าเชื่อมต่อนานาชาติมากขึ้น โดยแนวทางการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งสาธารณะ ใน 2 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่บริเวณสถานีรถไฟความเร็วสูงมักกะสันและศรีราชามีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พื้นที่มักกะสัน

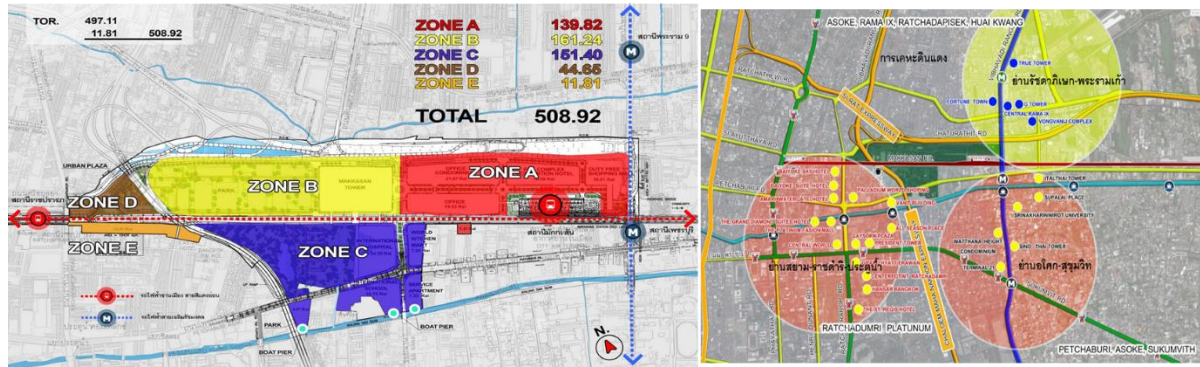
พื้นที่บริเวณมักกะสันซึ่งเป็นที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ประมาณ 497 ไร่ (ไม่รวมถึงพื้นที่สถานีรถไฟแอร์พอร์ตเรลลิงก์ที่มีเนื้อที่ประมาณ 27 ไร่) โดยโครงการฯ ได้แบ่งพื้นที่บริเวณข้างเคียงสถานีรถไฟแอร์พอร์ตเรลลิงก์มักกะสันออกมาประมาณ 140 ไร่ เพื่อใช้ในการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาหลักพื้นที่ให้เป็น EEC Gateway



แผนภาพที่ 12: ขอบเขตพื้นที่มักกะสันที่จะนำมาพัฒนาตามแนวคิด EEC Gateway (พื้นที่สีเหลือง)

ในการนำพื้นที่มักกะสันมาผนวกรวมในการประมูลโครงการฯ นี้ ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ รฟท. จะได้รับ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าการที่ รฟท. นำพื้นที่ดังกล่าวไปประมูลแยกจากโครงการฯ รฟท. จึงได้ศึกษาประโยชน์การใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว และทำการประเมินราคาที่ดินมักกะสัน โดยใช้บริษัทประเมินราคาทรัพย์สินอิสระที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายที่เป็นบริษัทที่ปรึกษาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ชั้นนำที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติเข้ามาระดมความคิดเห็นและทำการพิจารณาทำเลที่ตั้ง ลักษณะกายภาพสิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือการคมนาคมที่เข้าถึง ขนาดพื้นที่ และการซื้อขายที่ดินในข้างเคียงอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้การกำหนดราคาเช่าที่ดินมักกะสันเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

จากผลการศึกษาการใช้พื้นที่ของ รพท. รูปแบบการลงทุนในพื้นที่มีลักษณะที่เหมาะสม คือ การกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นการร่วมลงทุนรูปแบบการเช่าระยะยาว โดยให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ลงทุนพัฒนาและรับความเสี่ยงในการก่อสร้างและการปล่อยเช่าพื้นที่ จากการประเมินผลประโยชน์ทางการเงินจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณมีลักษณะเฉพาะบริเวณ 140 ไร่ พบว่าพื้นที่ดังกล่าวสามารถรายได้ให้แก่ รพท. จากค่าเช่าตลอดระยะเวลา 50 ปี เป็นจำนวนเงิน 51,834.08 ล้านบาท นอกจากนี้ โครงการฯ ได้กำหนดให้ผู้ชนะการประมูลต้องพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีมูลค่าการลงทุนไม่ต่ำกว่า 42,000 ล้านบาท ซึ่งทรัพย์สินทั้งหมดจะตกเป็นของ รพท. เมื่อสิ้นสุดสัญญา โดยมีแนวคิดในการพัฒนาเบื้องต้น ดังนี้



Area A: 139.82 Rais
ARL Makkasan: 27.48 Rais
FAR: 8:1

Makkasan property development area is located at the heart of Bangkok which surrounded by

- Siam- Ratchadumri- Pratunam area
- Ratchadapisek - Rama IX area
- Asoke – Sukhumvit area

Property development of Makkasan area

Property development of Makkasan area is expected to be used in various ways e.g. mixed-use ,commercial purpose and public service



Mixed-used building



Convention hall



EEC Head Quarters

แผนภาพที่ 13: แนวคิดในการพัฒนาพื้นที่มีลักษณะที่อยู่ในโครงการฯ

พื้นที่ศรีราชา

การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีรถไฟความเร็วสูงศรีราชา ซึ่งมีขนาดพื้นที่การพัฒนาราว 25 ไร่ เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายความเจริญ สร้างเมืองเศรษฐกิจใหม่ โดยใช้แนวคิด TOD มาพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟ

เช่นเดียวกับพื้นที่มีกกะสัน รูปแบบการร่วมทุนที่เหมาะสมเป็นรูปแบบการเช่าระยะยาว โดย รฟท. มีรายได้ค่าเช่าตลอดระยะเวลา 50 ปี เป็นจำนวนเงิน 502.70 ล้านบาท รวมถึงผู้ชนะการประมูลต้องพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีมูลค่าการลงทุนไม่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท ซึ่งทรัพย์สินทั้งหมดจะตกเป็นของ รฟท. เมื่อสิ้นสุดสัญญา นอกจากนี้ พื้นที่ศรีราชาปัจจุบันมีบ้านพักพนักงาน รฟท. โดยจะต้องให้เอกชนสร้างบ้านพักสำหรับ 80 ครอบครัวทดแทนของเดิม ซึ่ง รฟท. มีพื้นที่จัดเตรียมไว้ให้ รวมทั้งให้เอกชนจ่ายค่ารื้อถอนบ้านพักเดิมแต่จะต้องสร้างบ้านพักใหม่ให้เสร็จก่อนจึงสามารถรื้อถอนได้ โดยมีแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่เบื้องต้น ดังนี้



แผนภาพที่ 14: แนวคิดในการพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีศรีราชา

2.3. ผลการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินรวมรถไฟความเร็วสูงและโครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินรวมรถไฟความเร็วสูงและโครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ มักกะสันและศรีราชา พบว่า ผลตอบแทนของโครงการในระยะ 50 ปี มีมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) -74,393.35 ล้านบาท โดยมีอัตราผลตอบแทนทางการเงินร้อยละ 4.23 ซึ่งในกรณีนี้ ถือว่าโครงการไม่มีความคุ้มค่าทางการเงิน เนื่องจากมูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการต่ำกว่าศูนย์ จึงเป็นผลให้ภาครัฐต้องมีบทบาทในการสนับสนุนโครงการฯ ทั้งในรูปแบบที่เป็นการเงิน และไม่ใช้การเงิน โดยมีรายละเอียดด้านผลตอบแทนทางการเงิน ดังนี้

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินของโครงการฯ

โครงการฯ ในส่วนของรถไฟ	
มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) (ล้านบาท)	-107,855.83
อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR)	2.12%
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (B/C)	0.59
โครงการฯ ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์มักกะสัน	
มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) (ล้านบาท)	27,617.86
อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR)	10.87%
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (B/C)	1.35
โครงการฯ ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ศรีราชา	
มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) (ล้านบาท)	2,469.29
อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR)	10.04%
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (B/C)	1.38
ผลตอบแทนทางการเงินรวมของโครงการฯ	
มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) (ล้านบาท)	(77,768.68)
อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR)	4.20%
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (B/C)	0.78

3. การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของโครงการฯ

3.1. ความเหมาะสมในการดำเนินโครงการฯ ในรูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

เนื่องจากโครงการฯ มีเงินลงทุนเริ่มต้นที่สูง ซึ่งจะส่งผลให้มีภาระงบประมาณในกรณีที่ภาครัฐจะเป็นผู้ลงทุนในโครงการฯ ทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมอื่นที่มีความจำเป็น เช่น การพัฒนาสังคม การศึกษา และสาธารณสุข และหากใช้เงินกู้ก็อาจจะก่อให้เกิดหนี้สาธารณะที่เกินกรอบวินัยการคลังที่กำหนดไว้ ภาครัฐจึงได้พิจารณาเปรียบเทียบแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานกับทางเลือกแหล่งเงินทุน ดังนี้

ตารางที่ 2: การเปรียบเทียบแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานกับทางเลือกแหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุน	ข้อจำกัด
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	งบรายจ่ายประจำปีของภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการลงทุนในแต่ละปีจะเหลือเพียงไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณในภาพรวม หรือประมาณ 500,000 ล้านบาทต่อปี ควรใช้พัฒนาสังคม และความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก
รายได้ของรัฐวิสาหกิจ	กระแสเงินสดจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทำให้จะต้องใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมรายได้ในแต่ละปีให้เพียงพอต่อการลงทุน
การกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ	ระดับหนี้สาธารณะจะต้องคงอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลังที่ยั่งยืนที่ไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังและอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ โดยปัจจุบันระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 42 ทำให้เหลือความสามารถในการกู้เงินอีกร้อยละ 18 ของ GDP หรือประมาณ 2.6 ล้านล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศ แม้ออกเบี้ยต่ำ แต่มีความเสี่ยงเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน และข้อกำหนดให้ใช้บุคลากรและวัสดุของประเทศผู้ปล่อยกู้เป็นหลัก ซึ่งโดยมูลค่าโครงการจะแพงขึ้น นอกจากนี้การกู้แล้วรัฐสร้างเอง มีความเสี่ยงต่อประสิทธิภาพโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่เทคโนโลยีสูงมากๆ

แหล่งเงินทุน	ข้อจำกัด
การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership - PPP)	PPP เป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในปัจจุบัน เนื่องจากนอกเหนือจากเงินลงทุนที่รัฐสามารถประหยัดงบประมาณได้แล้ว PPP ยังช่วยให้ได้รับความรู้ความเชี่ยวชาญของเอกชนในการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในบางกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือไม่สามารถให้ผลตอบแทนที่เพียงพอ อาจมีข้อจำกัดในการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน
กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund - IFF)	IFF เป็นแหล่งเงินทุนทางเลือกใหม่ของภาครัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยนำกระแสรายรับของโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินการอยู่ (Brownfield) หรือที่จะดำเนินการ (Greenfield) ไประดมทุนผ่านตลาดทุน และนำเงินที่ได้รับไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ และไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ เหมาะสมกับโครงการที่กำลังดำเนินการและมีกระแสเงินสดแล้ว

(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ)

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมสำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินควรเป็นรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership - PPP) เนื่องจากการพัฒนารถไฟความเร็วสูงมีการใช้เทคโนโลยีที่มีความซับซ้อน และไม่มีการใช้งานมาก่อนในประเทศไทย จำเป็นต้องพึ่งพาความรู้และประสบการณ์ของภาคเอกชน รวมถึงภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการลงทุนได้จากการดำเนินโครงการในรูปแบบดังกล่าว

ในการพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีการกำหนดแนวทางเปรียบเทียบ 5 แนวทาง ดังนี้

1. PPP Net Cost

การให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในการลงทุนทั้งหมด โดยมีการกำหนดผลตอบแทนขั้นต่ำที่เอกชนจะได้รับ ซึ่งผลตอบแทนนี้จะครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานของเอกชน หากเอกชนมีผลขาดทุน รัฐอาจจะต้องร่วมลงทุนในโครงการ และหากมีเอกชนมีกำไรอาจจะต้องจ่ายคืนรัฐบาลตามที่ได้ตกลงไว้ ซึ่งแนวทางนี้ ภาครัฐจะจำกัดความเสี่ยงทางด้านงบประมาณ ภายในกรอบวงเงินร่วมลงทุนที่กำหนด

2. PPP Gross Cost

การให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในการลงทุนทั้งหมด โดยให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้พัฒนาโครงการ และดำเนินการเดินรถและซ่อมบำรุง โดยเอกชนจะได้รับค่าจ้างเดินรถจากรัฐตามมาตรฐานการดำเนินงานและอัตราค่าจ้างที่ตกลงกัน (Fixed payment) การดำเนินงานในลักษณะนี้จะทำให้

ภาครัฐสามารถควบคุมราคา ไม่กระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน แต่ก็มีความเสี่ยงในกรณีที่ผู้โดยสารน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ ภาครัฐอาจต้องแบกรับการขาดทุนเป็นระยะเวลานาน

3. PPP Modified Gross Cost

การให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและรับความเสี่ยงในการลงทุนทั้งหมด โดยให้เอกชนมาเดินรถไฟฟ้า และจ่ายค่าจ้างซึ่งอาจจะเป็นในรูปของค่าเช่าการใช้ระบบรถไฟฟ้า หรือค่าจ้างเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงระบบ โดยค่าจ้างดังกล่าวจะเป็นแบบกำหนดราคา (Fixed Payment) ตามที่ตกลงกัน และส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเติมตามจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นจากที่ตกลงกัน ในกรณีนี้เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนเป็นอัตราส่วนกับจำนวนผู้โดยสารที่เอกชนสามารถชักจูงให้มาใช้บริการที่มากขึ้นจากที่คาดหวังไว้ตอนแรกหรือเอกชนอาจจะรับผลตอบแทนพิเศษในรูปเงินพิเศษ (Bonus) ซึ่งรูปแบบนี้จะจูงใจให้เอกชนยกระดับมาตรฐานการบริหาร เพื่อดึงดูดให้มีปริมาณผู้โดยสารที่สูงขึ้น

4. PSC Gross Cost

การลงทุนแบบรัฐลงทุนเองทั้งหมด แต่จ้างเอกชนมาเป็นผู้ดำเนินการและซ่อมบำรุง

5. PSC Modified Gross Cost

การลงทุนตามหลักการเดียวกันกับ PSC Gross Cost แต่จะมีเงินพิเศษ (Bonus) ให้จากส่วนแบ่งรายได้ที่เพิ่มเติมจากที่ตกลงกันไว้

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนพบว่าการลงทุนโดยรูปแบบ PPP Net Cost เป็นรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสม เนื่องจากภาครัฐสามารถลดความเสี่ยงด้านการงบประมาณ และสามารถให้ความมั่นใจแก่ภาครัฐได้ว่าประชาชนจะได้รับบริการรถไฟฟ้าความเร็วสูงที่มีคุณภาพ เนื่องจากเอกชนจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบริหารความเสี่ยง มีความชำนาญด้านเทคโนโลยี และความคล่องตัวสูงกว่ารัฐในการบริหารจัดการโครงการ

เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในการออกแบบและพัฒนาโครงการฯ การจัดหาแหล่งเงินทุน การให้บริการเดินรถและบำรุงรักษาโครงการฯ (Design-Build-Finance-Operation-Maintenance: DBFOM) โดยเอกชนมีสิทธิในการจัดเก็บรายได้ทั้งหมดตลอดอายุโครงการ และแบ่งรายได้บางส่วนให้รัฐ (Revenue Sharing) ตามเงื่อนไขที่กำหนดของโครงการ

ภาครัฐมีหน้าที่ในส่วนของการเป็นผู้จัดหาพื้นที่ และมอบสิทธิการดำเนินการทั้งหมดให้แก่ภาคเอกชน โดยภาครัฐจะชำระเงินร่วมลงทุนก็ต่อเมื่อเอกชนคู่สัญญาสามารถเปิดให้บริการอย่างเต็มรูปแบบ และมีระดับการให้บริการไม่ต่ำกว่าระดับที่ภาครัฐกำหนด โดยภาครัฐได้กำหนดระยะเวลาโครงการฯ 50 ปี เนื่องจากระยะเวลาคืนทุนของเอกชนกรณีฐาน (Base Case) ใช้เวลาประมาณ มากกว่า 15 ปี ภาครัฐจึงต้องขยายระยะเวลาโครงการฯ เพื่อให้เอกชนได้ผลตอบแทนทางการเงินที่สูงขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระเงินร่วมลงทุนของภาครัฐ

ระยะเวลาโครงการ ออกแบบ+ก่อสร้าง 5 ปี ดำเนินการ 45 ปี 50 ปี

รูปแบบการร่วมลงทุน PPP Net Cost 50 ปี

ส่วนรถไฟ			ส่วนพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟ		
รายการ	ความรับผิดชอบ ภาครัฐ	ความรับผิดชอบ ภาคเอกชน	รายการ	ความรับผิดชอบ ภาครัฐ	ความรับผิดชอบ ภาคเอกชน
เวนคืนที่ดิน และส่งมอบพื้นที่	✓	✗	ส่งมอบพื้นที่ และสิทธิการใช้ที่ดิน	✓	✗
สิทธิต่างๆที่เกี่ยวข้อง	✓ สิทธิดำเนินการรถไฟ	✓ สิทธิในการเดินรถARL	พัฒนาพื้นที่	✗	✓
ค่าโครงสร้างร่วมอื่น	✗	✓	พัฒนาสาธารณูปโภค	✗	✓
ก่อสร้างงานโยธา	✗	✓	ดำเนินการและซ่อมบำรุง	✗	✓
จัดหาและติดตั้งระบบไฟฟ้าเครื่องกล	✗	✓	เก็บรายได้การพัฒนาฯ	✗	✓
จัดหาและติดตั้งขบวนรถไฟ	✗	✓	เอกชนจ่ายค่าเช่าที่ดินให้ รฟท.		
ดำเนินการและซ่อมบำรุง	✗	✓			
เก็บรายได้ค่าโดยสารและเชิงพาณิชย์	✗	✓			
รัฐจะให้เงินสนับสนุนต่อเอกชน					

แผนภาพที่ 15: สรุปหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐและเอกชน และระยะเวลาของโครงการ

การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2561 มีมติอนุมัติกรอบวงเงินที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน ในวงเงินไม่เกิน 119,425.75 ล้านบาท ที่เป็นมูลค่าปัจจุบัน ณ วันที่ลงนามสัญญา โดยเงินที่รัฐจะร่วมลงทุนกับเอกชนนี้ รวมแล้วจะต้องไม่เกินวงเงินค่างานโครงสร้างพื้นฐาน โดยรูปแบบการจ่ายเงินร่วมลงทุนของภาครัฐกำหนดให้เป็นการทยอยจ่ายเงินร่วมลงทุนเป็นระยะเวลา 10 ปี เป็นจำนวนเงินที่เท่าๆ กันในแต่ละปีนับจากเมื่อรถไฟความเร็วสูงเปิดให้บริการ ซึ่งรูปแบบนี้จะช่วยให้ภาครัฐมั่นใจได้ว่าจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งรูปแบบนี้จะช่วยให้เอกชนเร่งดำเนินการพัฒนาโครงการฯ ให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่สัญญากำหนด พร้อมทั้งให้บริการตามระดับการให้บริการที่กำหนดไว้

รูปแบบกรรมสิทธิ์ของโครงการฯ ในส่วนรถไฟกำหนดให้เป็น Built Transfer Operate (BTO) เพราะเป็นบริการขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของ เอกชนได้รับโอนสิทธิ¹ในการพัฒนาและบริหารจัดการตลอดอายุโครงการ ประกอบด้วยระยะเวลาออกแบบ-ก่อสร้าง 5 ปี และระยะเวลารายได้จากโครงการฯ 45 ปี โดยเอกชนคู่สัญญาต้องชำระค่าสิทธิในการบริหารจัดการ โครงการแอร์พอร์ตเรลลิงก์ส่วนปัจจุบันจำนวน 10,671 ล้านบาท ภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากลงนามสัญญาร่วมลงทุน

ส่วนโครงการส่วนพัฒนาพื้นที่สนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสารกำหนดให้เป็น Built Operate Transfer (BOT) โดยมีเงื่อนไขที่เอกชนต้องชำระค่าเช่าที่ดินให้ รฟท. ตลอดอายุโครงการ โดยมีระยะเวลาเช่าที่ดิน 50 ปี โดยมีรายละเอียดการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน ดังนี้

¹ ได้รับสิทธิในการพัฒนาโครงการรถไฟความเร็วสูง และโครงการรถไฟแอร์พอร์ตเรลลิงก์ ส่วนต่อขยาย

ต้องซื้อสิทธิในการบริหารจัดการ โครงการรถไฟแอร์พอร์ต เรล ลิงก์ ช่วงพญาไท - สุวรรณภูมิ จำนวน 10,671 ล้านบาท ภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากลงนามสัญญาร่วมลงทุน

การแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน

ภาครัฐ

รายได้

- ส่วนแบ่งรายได้จากค่าโดยสาร
- ส่วนแบ่งรายได้จากการพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟฟ้า
- ภาษีต่างๆ
- ค่าเช่าที่ดินโดยรอบสถานีมีกะสันและสถานีศรีราชา (52,337 ล้านบาท)

รายจ่าย

- ค่าเวนคืนที่ดิน (3,570 ล้านบาท)
- เงินที่รัฐร่วมลงทุน (มูลค่าปัจจุบัน ไม่เกิน 119,425 ล้านบาท)

เอกชน

รายได้

- จากค่าโดยสาร
- จากพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟฟ้า
- เงินที่รัฐร่วมลงทุน (มูลค่าปัจจุบัน ไม่เกิน 119,425 ล้านบาท)

รายจ่าย

- ค่าลงทุนก่อสร้าง + ค่าดำเนินการและบำรุงรักษา
- ส่วนแบ่งรายได้จากค่าโดยสาร
- ส่วนแบ่งรายได้จากการพัฒนาพื้นที่สนับสนุนบริการรถไฟฟ้า
- ภาษีต่างๆ
- ค่าเช่าที่ดินรอบสถานีมีกะสันและสถานีศรีราชา (52,337 ล้านบาท)
- ค่าสิทธิการเดินรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงก์ (10,671 ล้านบาท)

แผนภาพที่ 16: สรุปการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน

3.2. กระบวนการร่วมลงทุนของโครงการฯ ตามรูปแบบ EEC Track

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน ตามรูปแบบ EEC Track เพื่อให้การลงทุนสำคัญๆ ใน EEC สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว โดยยังคงรักษากระบวนการและมาตรฐานความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล ตรวจสอบ ตามการร่วมลงทุนกับเอกชนโดยทั่วไปตาม พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ปี 2556 ซึ่งรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ EEC Track สามารถลดระยะเวลาการอนุมัติโครงการ โดยการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนในรูปแบบการทำงานคู่ขนานกันทำให้สามารถลดระยะเวลาในการดำเนินการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนจากกรณีปกติ 40 เดือน หรือกรณี Fast Track 20 เดือน เหลือเพียง 8-10 เดือน



แผนภาพที่ 17: การเปรียบเทียบรูปแบบการร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และ EEC Track

หลักเกณฑ์การร่วมลงทุนแบบ EEC Track จะใช้กับโครงการลงทุนหลักที่มีความสำคัญสูงเท่านั้น โดยต้องนำเสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้อนุมัติโครงการไปแล้วจำนวน 6 โครงการ ได้แก่

1. โครงการพัฒนาศูนย์ข้อมูลและเมืองการบินภาคตะวันออก
2. โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน
3. โครงการพัฒนาท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 3
4. โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3
5. โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา
6. โครงการเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล

โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้ดำเนินการตามประกาศ EEC Track นี้ โดยได้จัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามที่กำหนดในประกาศสำนักงานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง รูปแบบและรายละเอียดของรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2560 และได้จัดทำการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนตามวิธีการที่กำหนดในประกาศสำนักงานเพื่อการพัฒนา

ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความเห็นจากภาคเอกชน พ.ศ. 2560

รพท. ได้นำเสนอรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการฯ ต่อคณะกรรมการนโยบายการพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออกในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบหลักการ โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสาม สนามบิน โดยให้นำความเห็นของที่ประชุมมาพิจารณาและนำเสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามประกาศคณะกรรมการนโยบาย เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และ กระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. 2560 ต่อมาได้นำเสนอรายงาน การศึกษาและวิเคราะห์โครงการฯ ต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 มีนาคม 2561 โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ ตามที่เสนอโครงการฯ และให้ความเห็นของหน่วยงานต่อไปน้อมพิจารณา โดยเฉพาะประเด็นสำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่ 1) แนวทางการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน 2) การคำนึงถึงผลกระทบต่อโครงการลงทุนอื่นที่อยู่ภายใน พื้นที่ตามแนวเส้นทางโครงการฯ 3) การกำหนดให้พื้นที่ของโครงการฯ บางส่วนเป็นพื้นที่ “ระเบียบเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก” เพิ่มเติม และ 4) การกำกับดูแลและติดตามภาระผูกพันของภาครัฐจากการร่วมลงทุน

คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้ดำเนินการ จัดทำร่างประกาศเชิญชวนนักลงทุน และเอกสารการคัดเลือกเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น และได้ ดำเนินการตามกระบวนการคัดเลือกเอกชน โดยมีกรอบเวลาในการดำเนินโครงการฯ ดังนี้

ตารางที่ 3: กรอบเวลาของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

ประกาศเชิญชวนนักลงทุน	30 พฤษภาคม 2561
เอกชนเตรียมเอกสารยื่นข้อเสนอ	18 มิถุนายน - 12 พฤศจิกายน 2561
ประกาศผลผู้ได้รับการคัดเลือก	ภายในปี 2561
ลงนามในสัญญา	ต้นปี 2562
เปิดให้บริการ	5 ปี นับจากวันลงนามในสัญญา

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้กำหนดคุณสมบัติผู้ยื่นข้อเสนอโครงการในรูปแบบ ของ International Bidding เนื่องจากโครงการฯ มีความซับซ้อนและใช้เทคโนโลยีระดับสูง โดยมีการกำหนด คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอที่เป็นสาระสำคัญ โดยสรุป ดังนี้

1. นิติบุคคลที่ยื่นข้อเสนอต้องมีสัดส่วนการลงทุนหรือสัดส่วนการถือหุ้นของนิติบุคคลไทยอย่าง น้อย 1 ราย เกินกว่าร้อยละ 25 ของทั้งหมด

2. คุณสมบัติด้านการเงิน ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ มูลค่าสุทธิของกิจการ (Net Worth) และ หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) หรือเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด (Cash and Cash Equivalent) ซึ่งไม่มีภาระผูกพันใดๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้
 - มูลค่าสุทธิของกิจการรายปี โดยคิดเฉลี่ยในรอบระยะเวลา 3 ปี ต้องไม่ต่ำกว่า 30,000,000,000 บาท (สามหมื่นล้านบาท) โดยสามารถใช้มูลค่ากิจการสุทธิของสมาชิกหรือผู้ถือหุ้นที่มีมูลค่ากิจการสุทธิไม่ต่ำกว่า 5,000,000,000 บาท (ห้าพันล้านบาท) รวมกันได้
 - หลักฐานเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดซึ่งไม่มีภาระผูกพันใดๆ รวมกับหลักฐานหนังสือแสดงเจตจำนงที่ออกในนามกิจการร่วมค้า รวมกันเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 120,000,000,000 บาท (หนึ่งแสนสองหมื่นล้านบาท)
3. การพัฒนาโครงการเกี่ยวกับรถไฟ (Design – Build) ประกอบด้วย
 - ประสิทธิภาพด้านงานออกแบบ ผู้ยื่นข้อเสนอต้องมีประสบการณ์ด้านงานออกแบบ โครงสร้างทางรถไฟยกระดับ หรือโครงสร้างทางรถไฟใต้ดิน หรือโครงสร้างทางยกระดับ ที่มีมูลค่างานก่อสร้างในสัญญาเดียวหรือหลายสัญญารวมกันไม่น้อยกว่า 2,000,000,000 บาท (สองพันล้านบาท) ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว โดยแต่ละสัญญาที่นำมารวมกันต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 1,000,000,000 บาท (หนึ่งพันล้านบาท) ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว และผลงานดังกล่าวต้องแล้วเสร็จเป็นเวลาไม่เกิน 20 ปี นับถึงวันยื่นข้อเสนอ
 - ประสิทธิภาพด้านงานก่อสร้าง ผู้ยื่นข้อเสนอต้องมีประสบการณ์ด้านงานก่อสร้าง โครงสร้างทางรถไฟยกระดับ หรือโครงสร้างทางรถไฟใต้ดิน หรือโครงสร้างทางยกระดับ ที่มีมูลค่างานก่อสร้างในสัญญาเดียวหรือหลายสัญญารวมกันไม่น้อยกว่า 7,000,000,000 บาท (เจ็ดพันล้านบาท) ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว โดยแต่ละสัญญาที่นำมารวมกันต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 1,000,000,000 บาท (หนึ่งพันล้านบาท) ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว และผลงานดังกล่าวต้องแล้วเสร็จเป็นเวลาไม่เกิน 20 ปี นับถึงวันยื่นข้อเสนอ
 - ประสิทธิภาพด้านงานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า ผู้ยื่นข้อเสนอต้องมีประสบการณ์ด้านการบูรณาการงานระบบเครื่องกลและไฟฟ้า (System Integration) ของรถไฟความเร็วสูง ประกอบด้วยงานอาณัติสัญญาณ งานโทรคมนาคม งานไฟฟ้า งานวางราง และงานศูนย์ซ่อมบำรุง ดังกล่าวทุกระบบรวมกัน ที่มีมูลค่างานระบบเครื่องกลและไฟฟ้าสัญญาเดียวหรือหลายสัญญารวมกันไม่น้อยกว่า 7,000,000,000 บาท (เจ็ดพันล้านบาท) ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว โดยแต่ละสัญญาที่นำมารวมกันต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า

1,000,000,000 บาท (หนึ่งพันล้านบาท) ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ซึ่งผลงานดังกล่าวต้องแล้วเสร็จเป็นเวลาไม่เกิน 20 ปี นับถึงวันยื่นข้อเสนอ

4. การให้บริการเดินรถและบำรุงรักษาโครงการเกี่ยวกับรถไฟ (Operation-Maintenance) ผู้ยื่นข้อเสนอต้องมีประสบการณ์ในการให้บริการเดินรถและบำรุงรักษารถไฟความเร็วสูง หรือเป็นผู้ให้บริการเดินรถและบำรุงรักษาระบบรถไฟความเร็วสูง โดยมีระยะเวลาดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในสัญญาเดียวกันไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยการอ้างอิงประสบการณ์ในข้อนี้ ให้ใช้คำนิยามของรถไฟความเร็วสูงตามมาตรฐาน International Union of Railways (UIC)
5. การพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟของโครงการฯ ผู้ยื่นข้อเสนอต้องมีประสบการณ์ทางด้านการเป็นผู้บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ (Property Management) หรือ การเป็นผู้พัฒนา (Developer) ของอาคารขนาดใหญ่พิเศษซึ่งมีขนาดพื้นที่อาคารไม่น้อยกว่า 10,000 (หนึ่งหมื่น) ตารางเมตร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ประกาศเชิญชวนการคัดเลือกเอกชนการร่วมลงทุนกับเอกชนในกิจการของรัฐโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้รับความสนใจจากนักลงทุนกลุ่มเป้าหมายในระดับนานาชาติ โดยมีเอกชนที่ซื้อเอกสารการคัดเลือกเอกชนทั้งสิ้น 31 ราย จาก 7 ประเทศ ดังรายละเอียดที่แสดงในแผนภาพที่ 18

สรุป 31 รายชื่อผู้ซื้อเอกสาร

Request for Proposal (RFP)

โครงการรถไฟความเร็วสูง เชื่อม 3 สนามบิน



EEC
เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
เชื่อมโลก ให้ไทยเล่น



การรถไฟแห่งประเทศไทย

กำหนดยื่นข้อเสนอ 12 พ.ย. 61



แผนภาพที่ 18: รายชื่อผู้ซื้อเอกสารคัดเลือกเอกชนโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน

4. ผลประโยชน์แห่งรัฐของโครงการฯ

ผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Return) ของรัฐ และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Return) มีความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อรัฐที่จะลงทุนโครงการฯนี้ เพราะเมื่อพิจารณาจากอายุของทรัพย์สินประเภทงานโครงสร้างพื้นฐานโยธา (Life Time) ของโครงการฯ มีระยะเวลาประมาณ 100 ปี รัฐสามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ช่วงดังนี้

1. ช่วงระยะเวลา 50 ปีแรก : เป็นช่วงที่มีการลงทุนโครงการฯและการดำเนินงานโครงการฯและบำรุงรักษาโครงการฯ โดยพบว่ามูลค่าการลงทุนของโครงการฯทั้งหมด² 224,544 ล้านบาท หรือประมาณ 182,524 ล้านบาท (มูลค่าปัจจุบัน โดยคิดอัตราลดที่ร้อยละ 5³)

อย่างไรก็ตามหากรัฐร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการฯในช่วงระยะเวลา 50 ปีแรกนี้ ด้วยประสิทธิภาพของเอกชน เอกชนสามารถช่วยแบ่งเบาภาระการลงทุนของรัฐ และรัฐสามารถเอากำไรของเอกชนบางส่วนมาชดเชยเงินลงทุนของรัฐทำให้ประหยัดงบประมาณ โดยภายใต้มาตรการสนับสนุนโครงการฯจากรัฐ ที่จะต้องชำระด้วยตัวเงินที่ต้องครอบคลุมทั้งในส่วนเงินลงทุนและเงินที่ใช้ในการดำเนินงานโครงการฯและบำรุงรักษาโครงการฯ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐที่สนับสนุนให้เอกชน เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 119,425 ล้านบาท (มูลค่าปัจจุบัน) ซึ่งถือเป็นต้นทุนของภาครัฐต่อโครงการนี้

2. ช่วงระยะเวลา 50 ปีหลัง จนถึง 100 ปี ตามอายุของโครงสร้างของโครงการฯ: เป็นช่วงที่รัฐสามารถได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากโครงการฯอย่างเต็มที่ เพราะทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ทั้งหมดกลับมาสู่รัฐ โดยอย่างน้อยรัฐจะได้รับผลประโยชน์ทางการเงินและเศรษฐกิจจากโครงการตลอด 100ปี ประมาณ 652,000 ล้านบาท (มูลค่าปัจจุบัน)¹ โดยประกอบด้วย
 - ภาษีที่รัฐคาดว่าจะเก็บได้เพิ่ม ประมาณ 30,900 ล้านบาท (อัตราคิดลดทางด้านเศรษฐกิจร้อยละ 3)²
 - มูลค่าเพิ่มการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดแนวเส้นทางโครงการ และการพัฒนาเมืองการบินภาคตะวันออก รวมประมาณ 364,600 ล้านบาท (อัตราคิดลดทางด้านเศรษฐกิจร้อยละ 3)
 - มูลค่าการประหยัดเวลาการเดินทางของประชาชน ประหยัดค่าใช้จ่ายเชื้อเพลิงและยานพาหนะของประชาชน ลดการเกิดอุบัติเหตุบนถนน ลดมลภาวะของสิ่งแวดล้อม ประมาณ 128,600 ล้านบาท (อัตราคิดลดทางด้านเศรษฐกิจร้อยละ 3)

¹ มูลค่าการลงทุนได้แก่มูลค่าการลงทุนตามขอบเขตของโครงการฯ แต่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานโครงการและการบำรุงรักษา

² อัตราคิดลดดังกล่าวเป็นอัตราคิดลดของภาครัฐ โดยอ้างอิงจากผลตอบแทนที่ปราศจากความเสี่ยง ซึ่งเป็นวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ใน MRT Standardization สำหรับโครงการรถไฟฟ้าในทางการเงินซึ่งภาครัฐใช้ในการคำนวณโครงการของภาครัฐ

- รายได้ที่เกิดจากโครงการฯ โดยตรง ประมาณ 127,900 ล้านบาท (อัตราคิดลดของเอกชน ร้อยละ 6.06 ในปีที่ 1-50 และอัตราคิดลดตามเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 ในปีที่ 51-100)

โครงการฯ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างมูลค่าเพิ่มการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก และโครงการฯยังสามารถลดความแออัดของประชากรในกรุงเทพมหานครและความสะดวกในการเดินทางโดยระบบขนส่งของโครงการฯ

นอกจากนี้ โครงการฯยังกำหนดให้ต้องใช้ทรัพยากรภายในของประเทศไทย ดังนี้

- งานก่อสร้าง ต้องใช้ทรัพยากรภายในประเทศ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่างาน
- งานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล ต้องใช้ทรัพยากรภายในประเทศ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่างาน
- งานดำเนินงานและบำรุงรักษา ต้องใช้วัสดุภายในประเทศ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของมูลค่างาน
- งานดำเนินงานและบำรุงรักษา ต้องใช้บุคลากรภายในประเทศ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่างาน

5. ประเด็นเชิงนโยบายที่มีผลกระทบต่อโครงการ

5.1. การเลือกใช้รถไฟความเร็ว 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

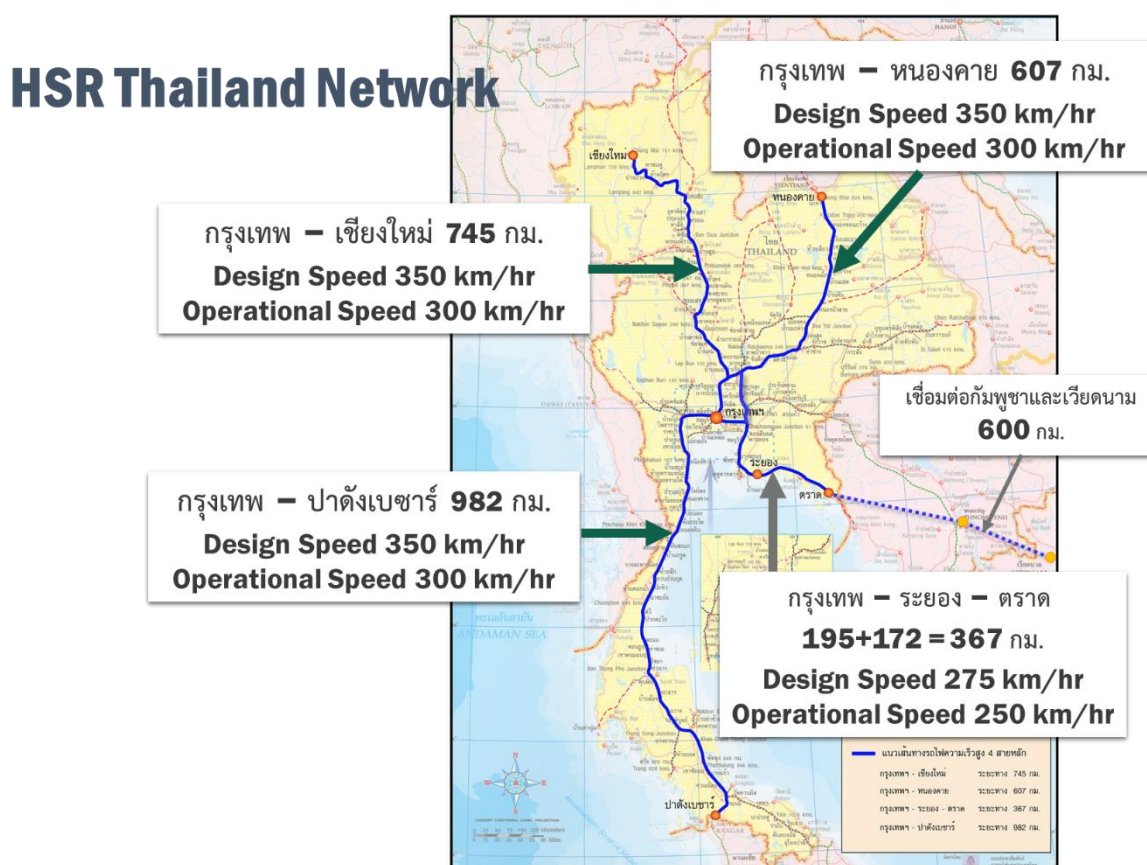
โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินในระยะที่ 1 มีระยะทางที่สามารถเดินทางได้ด้วยความเร็วสูงสุด 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมงอยู่ราว 170 กิโลเมตร นำมาซึ่งคำถามถึงความคุ้มค่าในการลงทุน เมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางด้วยความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

โครงการฯ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มค่าในประเด็นดังกล่าว พบว่าการเดินทางด้วยความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงสามารถประหยัดค่านายโหดลง 7,000 ล้านบาท และค่างานระบบได้ 3,700 ล้านบาท แต่เมื่อเปรียบเทียบในแง่ของความคุ้มค่าในการลงทุน พบว่าการลงทุนในรูปแบบรถไฟความเร็วสูงมีความคุ้มค่าในการลงทุนสูงกว่า เนื่องจากรถไฟความเร็วสูงสามารถกำหนดอัตราค่าโดยสารได้สูงกว่า ในขณะที่ปริมาณผู้โดยสารไม่แตกต่างกันมาก ส่งผลให้การลงทุนในรูปแบบรถไฟความเร็วสูงมีผลตอบแทนทางการเงินสูงกว่ารูปแบบการเดินทางด้วยความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

นอกจากนี้ การเดินทางด้วยความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงจะก่อให้เกิดข้อจำกัดในการต่อขยายเส้นทางในอนาคต ซึ่งในระยะอันใกล้ รถไฟ มีแผนการขยายเส้นทางจากสนามบินอู่ตะเภาไปยังจังหวัดระยอง และจันทบุรี และจังหวัดตราด ระยะทางรวม 367 กม. จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดระยะเวลาการเดินทางของผู้โดยสาร (Travel Time) ให้มีความเหมาะสมสามารถแข่งขันกับการเดินทางโดยพาหนะอื่นๆได้ ยกตัวอย่างเช่น การเดินทางจากกรุงเทพฯไปจังหวัดตราดด้วยรถยนต์ จะมีระยะทางประมาณ 320 กิโลเมตร

ใช้เวลาจากต้นทางถึงปลายทาง (Door to Door Travel Time) ประมาณ 4-5 ชั่วโมงขึ้นอยู่กับสภาพการจราจร ดังนั้น การกำหนดความเร็วสูงสุดของรถไฟความเร็วสูงจึงไม่ควรต่ำกว่า 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะรถไฟมีความเร็วเฉลี่ยในการเดินทางประมาณ 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (หักเวลาเร่งความเร็ว ลดความเร็ว และการจอดรับส่งผู้โดยสารที่สถานี) จะใช้เวลาบนรถไฟประมาณ 2 ชั่วโมง รวมกับการเปลี่ยนถ่ายการเดินทางจากต้นทางมายังสถานีรถไฟและจากสถานีรถไฟไปยังจุดหมายปลายทางอีกประมาณ 30 นาทีในแต่ละทิศทาง รวมเวลาเดินทางรวมประมาณ 3 ชั่วโมง ซึ่งเป็นเวลาที่เหมาะสมสามารถแข่งขันกับรถยนต์ได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากเครือข่ายรถไฟความเร็วสูงของประเทศไทยในอนาคต รถไฟความเร็วสูงสายตะวันออกนี้อาจมีการต่อขยายเพิ่มจากจังหวัดตราดไปยังประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนามในอนาคตเป็นระยะทางอีกราว 600 กิโลเมตร



แผนภาพที่ 19: เครือข่ายรถไฟความเร็วสูงของประเทศไทยในอนาคต

5.2. การผนวกการพัฒนาพื้นที่มีกาะสันเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ

การที่รัฐบาลได้มีนโยบายในการผนวกการพัฒนาสถานีมีกาะสันเข้ากับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินนั้น วัตถุประสงค์หลักคือการพัฒนาพื้นที่มีกาะสันให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงกรุงเทพมหานคร กับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC Gateway) ซึ่งจะส่งผลให้สถานีรถไฟความเร็วสูง

มักกะสันเป็นบริเวณที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง และดึงดูดให้นักลงทุนและนักท่องเที่ยวเข้าสู่บริเวณดังกล่าว เนื่องจากมีความสะดวกในการเดินทางสู่สนามบิน 3 แห่ง และพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ทว่า การผนวกกรรมพื้นที่มักกะสันเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการฯ ส่งผลให้มีคำถามจากภาคสังคมใน ด้านความโปร่งใส กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐหรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวข้างต้น รฟท. ได้ดำเนินการศึกษาผลตอบแทนทางการเงินของ โครงการฯ ในส่วนของรถไฟ โดยพบว่าโครงการฯ ในส่วนของรถไฟมีอัตราผลตอบแทนทางการเงินเพียงร้อยละ 2.12 โดยมีมูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ -107,855.83 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากดำเนินโครงการฯ เฉพาะส่วนของรถไฟ ภาครัฐอาจต้องใช้เงินร่วมลงทุนจำนวนมาก

กรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงที่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะใน ประเทศญี่ปุ่นจะมีการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยใช้แนวคิด Transit Oriented Development หรือ TOD ด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้โครงการมีผลตอบแทนที่ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยลดการใช้งบประมาณที่มาจาก ภาษีประชาชนได้

พื้นที่บริเวณมักกะสัน 140 ไร่ ที่เป็นผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการฯ ในปัจจุบันเป็นพื้นที่พวง ราง (Service Tracks) ซึ่งเป็นที่จอดรถไฟที่ไม่สามารถใช้งานได้ ซึ่งไม่เป็นการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รฟท. จึงได้มีแนวคิดที่จะใช้พื้นที่ดังกล่าวในการพัฒนาเชิงพาณิชย์มาตั้งแต่แผนฟื้นฟูกิจการ รฟท. ปี 2548 ซึ่ง สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคมที่มุ่งเน้นการปลดภาระหนี้สินและการลด ภาระงบประมาณ โดย รฟท. ได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดการรายได้ โดยให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นการร่วมลงทุน รูปแบบการเช่าระยะยาว โดยรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณย่านมักกะสัน การรถไฟแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งจัดทำขึ้นในเดือน ตุลาคมปี 2560 ได้ดำเนินการประเมินราคาที่ดินบริเวณมักกะสัน โดยใช้บริษัทประเมินราคาทรัพย์สินอิสระที่มี ใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายที่เป็นบริษัทที่ปรึกษาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ชั้นนำที่ได้รับการยอมรับในระดับ นานาชาติ โดยได้พิจารณาทำเลที่ตั้ง ลักษณะกายภาพสิ่งปลูกสร้าง เครือข่ายการคมนาคมที่เข้าถึง ขนาดพื้นที่ และการซื้อขายที่ดินในข้างเคียงอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินได้นำผลการประเมินที่ดินที่ รฟท. ได้ทำการศึกษา ข้างต้นมาใช้ในกำหนดอัตราค่าเช่าตลอดระยะเวลา 50 ปี โดย รฟท. จะได้รับค่าเช่าเป็นจำนวนเงิน 51,834.08 ล้านบาท นอกจากนี้ ผู้ชนะการประมูลต้องพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีมูลค่าการลงทุนไม่ต่ำ กว่า 42,000 ล้านบาท ซึ่งทรัพย์สินทั้งหมดจะตกเป็นของ รฟท. เมื่อสิ้นสุดสัญญา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมี ข้อดีต่อ รฟท. ดังนี้

- รฟท. สามารถหาผู้ร่วมทุนในพื้นที่บริเวณมักกะสัน 140 ไร่ได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจาก โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นการร่วมทุนตามรูปแบบ EEC Track

- รฟท. ได้รับผลตอบแทนในรูปแบบของค่าเช่าและสินทรัพย์ที่จะตกเป็นของ รฟท. เมื่อสิ้นสุดสัญญาไม่น้อยกว่าการประมูลพื้นที่แยกต่างหากจากโครงการรถไฟความเร็วสูง
- การพัฒนาพื้นที่มีกกะสันและรถไฟความเร็วสูงแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการพร้อมกัน ซึ่งจะส่งผลให้การการเกี่ยวเนื่องระหว่างธุรกิจทั้ง 2 ธุรกิจ ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกสบายของผู้โดยสาร ซึ่งส่งผลให้โครงการมีปริมาณผู้โดยสารที่สูงขึ้น
- การผนวกรวมการพัฒนาพื้นที่มีกกะสันเข้ากับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินส่งผลให้การงบประมาณในการร่วมลงทุนจากภาครัฐลดลง
- พื้นที่มีกกะสันจะถูกพัฒนาเพื่อเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่ EEC ซึ่งจะช่วยให้ดึงดูดการลงทุนเข้าสู่พื้นที่ได้

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าภาครัฐและประเทศไทยได้ประโยชน์จากการผนวกรวมการพัฒนาสถานีมีกกะสันเข้ากับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ซึ่งการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่ EEC จะช่วยดึงดูดเม็ดเงินจากการลงทุนและการท่องเที่ยวได้อีกด้วย

5.3. รูปแบบการประมูลแบบ International Bidding

โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง และเป็นเทคโนโลยีที่ประเทศไทยยังขาดองค์ความรู้ ประกอบด้วยงบประมาณการลงทุนที่ผู้เข้าร่วมประมูลต้องรับผิดชอบสูงถึงราว 220,000 ล้านบาท การออกแบบโครงการในรูปแบบของการประมูล โดยวิธีการประมูลนานาชาติ (International Bidding) จึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของโครงการ

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายครั้งที่ 3/2561 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการเรื่องการเปิดกว้างให้เอกชนต่างประเทศสามารถเข้ามาถือหุ้นในนิติบุคคลที่เข้าร่วมลงทุนโครงการ EEC Project List ในสัดส่วนที่ให้ต่างชาติถือหุ้นได้เกินกว่ากึ่งหนึ่ง โดยมอบหมายให้ สกพอ. เร่งศึกษาแนวทางการดำเนินการตามหลักการที่ให้ความเห็นชอบดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและเร่งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้เพื่อโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน สามารถประกาศเชิญชวนเอกชนได้ภายในกลาง พฤษภาคม 2561 ซึ่ง สกพอ. ได้ดำเนินการศึกษาแนวทางดังกล่าว โดยมีข้อสรุปแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1. การให้ต่างชาติสามารถลงทุนในธุรกิจโครงสร้างพื้นฐานของไทย

รัฐธรรมนูญปี 60 มาตรา 56 ระบุ “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำได้ด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” ซึ่งหมายถึงเอกชนไทยรวมทั้ง

เอกชนต่างชาติไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการ
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเกินกว่าร้อยละ 49 ไม่ได้

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามเรื่องเวลาที่ต่างชาติจะถือหุ้นในกิจการโครงสร้างพื้นฐานเกินกว่าร้อยละ 49 แต่รัฐธรรมนูญมีกำหนดห้ามเอกชนเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน

ในส่วนของกฎหมายที่กำหนดการดำเนินงานของนิติบุคคลต่างชาติ พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจ
ต่างชาติ ที่เกี่ยวกับโครงการนี้ จะแบ่งเป็น 2 เรื่อง ดังนี้

(1) รถไฟความเร็วสูง

(1.1) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นรูปแบบ BTO ดังนั้นกรรมสิทธิ์จะเป็นของภาครัฐ
ตั้งแต่เริ่มต้น

(1.2) การให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง ซึ่งเป็นธุรกิจโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมาย
ได้ยกเว้นไว้ให้ต่างชาติสามารถดำเนินการให้บริการได้ โดยต้องดำเนินการ
ร่วมกับภาครัฐ

(1.3) การก่อสร้าง เป็นธุรกิจในบัญชี 3 แต่หากให้เหตุผลว่า เป็นโครงการที่ใช้
เทคโนโลยีใหม่ที่ประเทศไทยขาดความเชี่ยวชาญ จำเป็นต้องอาศัยต่างชาติ
สามารถขอให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าออกใบอนุญาตได้

(2) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟและบริการผู้โดยสาร ใน
ส่วนการก่อสร้างและการให้บริการเป็นธุรกิจในบัญชี 3 ที่ห้ามคนต่างชาติประกอบ
ธุรกิจ แต่เช่นเดียวกับกรณีรถไฟความเร็วสูง อาจขอให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจ
การค้าออกใบอนุญาตให้ข้อยกเว้นแก่คนต่างชาติเข้ามาดำเนินการได้ ส่วนเรื่องการ
ถือครองสิ่งปลูกสร้างของต่างชาติ

ถึงแม้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนระบุห้ามไม่ให้นักลงทุนต่างชาติลงทุนในธุรกิจ
บริการ แต่มีข้อยกเว้นว่าต้องร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจไทยสามารถทำได้

สรุปได้ว่าการกำหนดสัดส่วนการลงทุนของต่างชาติเกินกว่าร้อยละ 49 ในธุรกิจรถไฟความเร็ว
สูง ซึ่งเป็นโครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน สามารถดำเนินการได้ไม่ติดขัดข้อกฎหมาย โดย
ในร่างสัญญาร่วมลงทุนจะระบุกลไกรองรับกรณีที่เอกชนไม่ได้รับการอนุมัติ และจะระบุในร่าง
สัญญาร่วมลงทุนว่าห้ามต่างชาติฟ้องร้องกรณีต่างชาติมาดำเนินธุรกิจไม่ได้ รวมทั้งระบุให้
ต่างชาติที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องดำเนินการตามกฎหมายไทย

2. การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นระหว่างผู้ถือหุ้นไทยและต่างชาติที่เหมาะสม

ถึงแม้โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินจะกำหนดให้ต่างชาติจะสามารถมีสัดส่วนการลงทุนของต่างชาติเกินกว่าร้อยละ 49 ได้ สัดส่วนการลงทุนของนักลงทุนไทยก็มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประเทศที่คนไทยควรมีอำนาจในการกำกับดูแลโครงการฯ

ในการนี้ โครงการฯ จึงได้กำหนดให้มีผู้ถือหุ้นไทยอย่างน้อย 1 ราย ที่มีสัดส่วนการครองหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของทั้งหมด เพื่อให้ผู้ถือหุ้นไทยมีสิทธิในการยับยั้ง (Veto) ในการกำกับดูแลโครงการฯ

3. กรณีผู้ยื่นข้อเสนอ 2 ราย ซึ่งถือหุ้นโดยรัฐบาลเดียวกัน

การดำเนินโครงการฯ โดยวิธีการประมูลนานาชาติ (International Bidding) มีวัตถุประสงค์เพื่อชักจูงให้นักลงทุนผู้สนใจในโครงการฯ จากประเทศต่างๆ ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีผู้สนใจหลายบริษัท และมีความเป็นไปได้ว่าแต่ละบริษัทที่สนใจในประเทศนั้นๆ อาจเป็นบริษัทที่ถือหุ้นโดยรัฐบาลเดียวกัน เนื่องจากธุรกิจรถไฟความเร็วสูงในหลายประเทศ มีการดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นดังกล่าว นำมาซึ่งการศึกษาเรื่องการฮั้วประมูล สำหรับกรณีผู้ยื่นข้อเสนอมากกว่า 1 รายที่ถือหุ้นโดยรัฐบาลเดียวกัน เนื่องจากอาจมีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และอาจเข้าข่ายเป็นการถือหุ้นไขว้และมีประโยชน์ทับซ้อนกันของ 2 กลุ่ม ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ที่ระบุไว้ว่า “มาตรา ๔ ผู้ใดตกลงกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ใช้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานรัฐโดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

จากการศึกษา พบว่า พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จะพิจารณาที่ข้อเท็จจริงของการฮั้วสมรู้ร่วมคิด ที่ต่อให้ไม่เป็นผู้ถือหุ้นรายเดียวกันก็เอาผิดได้ หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง แต่ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องของการพิจารณาเรื่องคุณสมบัติ ดังนั้น การดำเนินการของผู้ยื่นข้อเสนอที่ถือหุ้นโดยรัฐบาลเดียวกันมากกว่า 1 ราย ซึ่งแยกประมูลกันคนละกลุ่มนั้นสามารถทำได้ แต่ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐในแต่ละแห่งต้องออกหนังสือรับรองความเป็นอิสระในการบริหารจัดการหน่วยงานนั้นๆ รวมทั้งคำรับรองดังกล่าวต้องได้รับการยืนยันจากสถานทูตหรือหน่วยงานรัฐของประเทศนั้นๆ เพื่อยืนยันว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละ

รายได้ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ สกพอ. จะดำเนินการแก้ไขประกาศที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกลไกให้รัฐมั่นใจได้ว่าการร่วมทุนในพื้นที่ EEC มีความโปร่งใสและไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5.4. ความเชื่อมโยงของโครงการฯ กับการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา

ความสำเร็จของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาคารผู้โดยสารแห่งที่ 3 (Terminal 3) ของสนามบินอู่ตะเภา เนื่องจากการออกแบบเส้นทางโครงการฯ ในลักษณะเป็นอุโมงค์เข้าสู่ชั้นใต้ดินของอาคารผู้โดยสารแห่งที่ 3 ของสนามบินอู่ตะเภาใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก หากโครงการฯ ได้ดำเนินการสร้างอุโมงค์แล้ว แต่การพัฒนาสนามบินอู่ตะเภามีความล่าช้าจะก่อความเสียหายให้แก่ผู้ชนะการประมูลได้

ในการดำเนินการศึกษาทั้ง 2 โครงการ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ได้ดำเนินการกำกับดูแลให้ รฟท. และ กองทัพเรือมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แนวทางการดำเนินโครงการทั้ง 2 ในส่วนที่เชื่อมต่อกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ เพื่อลดผลกระทบจากความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นจากความล่าช้าของการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา โครงการฯ ได้กำหนดเงื่อนไขสัญญาให้ รฟท. สามารถออกหนังสือรับรองการเริ่มให้บริการเดินรถไฟบางส่วน (Certificate of Partial Completion and Acceptance) ได้ หนังสือรับรองดังกล่าวเป็นรับรองว่างานในระยะก่อสร้างในส่วนของรถไฟฟ้าความเร็วสูงบางส่วนมีความปลอดภัยและมีความพร้อมที่จะเริ่มการให้บริการเดินรถและบำรุงรักษาโครงการเกี่ยวกับรถไฟในส่วนนั้นได้ ซึ่งภายหลังจากการออกหนังสือดังกล่าว รฟท. จะชำระเงินที่รัฐร่วมลงทุนในโครงการฯ โดยให้ทยอยจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่เอกชนคู่สัญญา โดยแบ่งจ่ายเงินที่รัฐร่วมลงทุนในโครงการฯ ตามสัดส่วนระยะทางของการเดินรถไฟฟ้าความเร็วสูง และจะไม่มี การเริ่มนับระยะเวลาของงานในระยะการเดินรถและซ่อมบำรุง ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินงาน 45 ปี