

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและขนส่งผ่านเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท (Two-Trillion-Baht Loan for Infrastructure Development Projects)

ประชา คุณธรรมดี

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... เป็นเรื่อง เร่งด่วน ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ ให้อำนาจกระทรวงการคลัง ดำเนินการ กู้เงินภายในวงเงิน 2 ล้านล้านบาท และให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลัง บริหารโครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งหมดเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ เช่น รถไฟทางคู่ รถไฟความเร็วสูง ด้านบุคลากร อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวมีข้อถกเถียงและท้วงติงจากฝ่ายค้านและนักวิชาการในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนโครงการที่จำเป็นภายใต้งบประมาณปกติได้ การกู้เงินที่จะส่งผลกระทบต่อชำระหนี้ถึง 50 ปี ความพร้อมของโครงการที่เป็นเอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติและการศึกษาผลกระทบที่เกี่ยวข้องตามกรอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆตามกรอบการลงทุน 7 ปีของการลงทุนซึ่งมากกว่าระยะเวลาการบริหารงานของรัฐบาล

งานศึกษานี้ศึกษาวิจัยในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติฯ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณะถึงผลดีและผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติฯ การวิเคราะห์ครอบคลุมถึงปัจจัยเกี่ยวเนื่อง เช่น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การวิเคราะห์โครงการเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ด้านโลจิสติกส์ เป็นต้นผลการศึกษาพบว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นสิ่งจำเป็น ระดับหนึ่ง และควรดำเนินการภายใต้กรอบการศึกษาที่ชัดเจน เชื่อถือได้ และสอดคล้องกับเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ในโครงการต่างๆ ตามเอกสารประกอบนั้น อาจไม่ได้ดำเนินการทั้งหมด เนื่องจาก หลายโครงการ อยู่ระหว่าง/ยังไม่ได้ ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นโครงการที่ระบุในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ โดยเฉพาะรถไฟความเร็วสูง และรถไฟฟ้ามหานคร ไม่ได้มีบทบาทในการลดต้นทุนโลจิสติกส์ ของสินค้า และไม่ควรเป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องอุดหนุน ราคาโดยเสรี ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา คือ สมควรที่รัฐจะต้องกำหนดเงื่อนไขบริการสาธารณะ (Public Service Obligation) เปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นสู่สาธารณะโดยเฉพาะ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่ และกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน เรื่องการบริหารเงินกู้ รวมถึงการบริหารจัดการโครงการโดย คำนึงถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการกำหนดเงื่อนไขการใช้วัสดุภายในประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้รัฐไม่ควรละเลยโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาด้านที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น การศึกษา ความพร้อมด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม และปัจจัยด้านสถาบัน ซึ่งเป็นปัญหาที่แท้จริงของประเทศไทย

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและขนส่งผ่านเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท¹ (Two-Trillion-Baht Loan for Infrastructure Development Projects)

ประชา คุณธรรมดี²

1. บทนำ

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... เป็นเรื่องด่วนต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2556 ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ³ คือ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินภายในวงเงิน 2 ล้านล้านบาท และให้กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการคลัง บริหารโครงการต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า 2) ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและ 3) ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งหมดเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและลงมติ 284 ต่อ 152 ให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระแรก เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2556 และได้มีการตั้งกรรมาธิการเพื่อแปรญัตติ ต่อมาเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2556 สภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและลงมติในวาระที่สาม 287 ต่อ 105 ให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติฯ หลังการแปรญัตติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังมีข้อถกเถียงและท้วงติงจากฝ่ายค้านและนักวิชาการในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนโครงการ ที่จำเป็น ภายใต้งบประมาณปกติ ได้ การกู้เงิน นอกงบประมาณและการบริหารเงินกู้ ที่จะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้ถึง 50 ปี ความพร้อมของโครงการที่เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาแสดงรายละเอียดของโครงการที่ไม่ได้เป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ข้อถกเถียงเรื่องการ

¹งานศึกษาขั้นต้นนี้มีความจำเป็นต้องกำหนดกรอบเวลาไว้ที่วันที่ 20 กันยายน 2556 (หลังการผ่านวาระสามของสภาผู้แทนราษฎร) เพื่อนำเสนอร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อที่ประชุมสัมมนาวิชาการประจำปี 2556 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 10 ตุลาคม 2556 ผลสรุปและความคิดเห็นทางวิชาการของผู้เขียน ไม่จำเป็นต้องผูกพันองค์กรที่ผู้เขียนสังกัดอยู่

²ผู้เขียนขอขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัย ขอขอบคุณคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ รศ.ดร. ภาณุพงศ์ นิธิประภา ที่ชักชวนให้ทำการศึกษาเรื่องนี้ ขอขอบคุณ ดร.ชัยพัฒน์ สหัสกุล ผศ.ดร. สายพิน ชินตระกูลชัย ผศ.ดร. อาชนัน เกษะไพบูลย์ ศ.ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา สำหรับความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่องานศึกษานี้ ขอขอบคุณ อ.ดร.ธีรวุฒิ ศรีพินิช สำหรับการเอื้อเฟื้อต่างๆ และขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยทั้งสามท่านสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล และขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลเชิงลึกและผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน

³รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านวาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎรแสดงไว้ในภาคผนวกที่ 1

ชัดรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเงินการคลัง(มาตรา 169) การศึกษาผลกระทบที่เกี่ยวข้อง กับสังคมและสิ่งแวดล้อม และการทำประชาพิจารณ์ ตามกรอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆตามกรอบการลงทุน 7 ปีของการลงทุนซึ่งมากกว่าระยะเวลาการบริหารงานของรัฐบาล

โครงสร้างของงานศึกษานี้จะแบ่งออกเป็น 9 ส่วนซึ่งในส่วนแรกเป็นบทนำและอธิบายโครงสร้างของงานศึกษา ส่วนที่สองถึงสี่อธิบายวัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และกรอบแนวคิดการวิเคราะห์และระเบียบวิธีวิจัยตามลำดับ เนื่องจากงานศึกษานี้เกี่ยวข้องกับข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประเด็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและข้อมูลด้านกฎหมายโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติฯ ในรายงานนี้จึงอธิบายข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาและสาระสำคัญของข้อมูลควบคู่กันไปในส่วนที่ห้า ส่วนที่หกจะเป็นการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอผลการศึกษาในส่วนที่เจ็ด หลังจากนั้นจะนำเสนอประเด็นที่ต้องติดตามที่สืบเนื่องจากตัวกฎหมายและลักษณะของการลงทุนที่จำเป็นรวมถึงการบริหารจัดการในส่วนที่แปด และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

2. วัตถุประสงค์

ด้วยเหตุที่ประเด็นเรื่องการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภายใต้การกู้เงิน 2 ล้านล้านบาทเพื่อการขนส่งและการคมนาคม ตามข้อเสนอของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์นั้น มีข้อถกเถียงทั้งทางด้านการเมืองและทางด้านวิชาการในบริบทต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้การลงทุนดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด งานวิจัยนี้จึงได้ทำการศึกษวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในแต่ละระดับควรพิจารณาพร้อมกันแม้ว่าจะมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานครบถ้วนหรือไม่ก็ตาม วัตถุประสงค์ในงานศึกษานี้จะเป็นการ ศึกษาวิจัยในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติฯ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย รวบรวมสาระสำคัญของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ประเด็นที่มีการถกเถียง ทั้งในกรอบของกฎหมาย และกรอบแนวคิดเบื้องต้นหลังการสนับสนุนและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฯฉบับนี้เพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณชนถึงผลดีและผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติฯ การวิเคราะห์ครอบคลุมถึงปัจจัยเกี่ยวเนื่อง เช่น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การวิเคราะห์โครงการ เป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ด้านโลจิสติกส์ เป็นต้น

3. ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาในลักษณะก่อนเกิดสถานการณ์จริง (*ex ante*) โดยเฉพาะทางด้านกฎหมายซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม (20 กันยายน 2556) ในขณะที่รายละเอียดของโครงการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น แม้ว่าจะมีรายละเอียดประกอบการพิจารณาจำนวน 55 โครงการ แต่โครงการส่วนใหญ่ไม่ถูกระบุไว้ตามตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ⁴ แม้ว่าในบัญชีท้ายจะมีหลักการกว้างๆ แต่อาจไม่มีผลผูกพันในการลงทุนหรือไม่ลงทุนในโครงการที่ไม่ได้ถูกระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้การศึกษานี้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายและตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษาจึงครอบคลุมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ และเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เผยแพร่สู่สาธารณะภายใต้วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษาดังกล่าว งานศึกษานี้จะตอบประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ประเทศไทยควรพิจารณาลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่ อย่างไร
- 2) การลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะช่วยเรื่องการลงทุนโลจิสติกส์ของประเทศหรือไม่ อย่างไร
- 3) การลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะช่วยเรื่องการเชื่อมต่อภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียนอย่างไร มีข้อจำกัดใดๆ หรือไม่
- 4) ประเด็นข้อกฎหมาย
- 5) ประเด็นสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องควรพิจารณาเพื่อยังประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด (ด้านประสิทธิภาพ) และคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม และความเป็นธรรมระหว่างชนต่างรุ่น (ด้านความเสมอภาค)

4.กรอบแนวคิดการวิเคราะห์และระเบียบวิธีวิจัย

งานศึกษานี้บูรณาการการวิเคราะห์โดยใช้กรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีการประยุกต์ทางเศรษฐศาสตร์ แนวคิดการประเมินโครงการ การสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาการบริหารจัดการงบประมาณและการบริหารจัดการองค์กร และการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย โดยงานวิจัยนี้จะทำการการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็น

⁴พิจารณารายละเอียดบัญชีท้ายพระราชบัญญัติในภาคผนวกที่ 2 ประกอบ

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ประกอบกับทฤษฎีต่างๆ และจะทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการการลงทุนด้านคมนาคมและขนส่งขนาดใหญ่ พิจารณาข้อดี ข้อด้อย และลักษณะการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ข้อมูลทั้งของประเทศไทย และงานศึกษาในต่างประเทศ เพื่อให้ได้ข้อมูลและประเด็นในเบื้องต้น หลังจากนั้น จะทำการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ และรายละเอียดประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลสนับสนุนในบริบทต่างๆ และทำการตอบในประเด็นที่ทำการศึกษา โดยเฉพาะข้อมูลที่ว่าประเทศไทยสมควรลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะใด และการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้จะช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ หรือการเพิ่มประสิทธิภาพของการคมนาคมและการขนส่งอย่างไร

ในประเด็นเรื่องการเชื่อมต่อภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียนนั้น งานศึกษานี้จะพิจารณาจากโครงการที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และแผนงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะพิจารณาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อ เช่น หลักการของการผลิตสินค้าสาธารณะ เป็นต้น และในประเด็นสุดท้ายงานศึกษานี้จะวิเคราะห์ไปถึงหลักการความเสมอภาค เนื่องจากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวข้องกับการกู้เงินมูลค่า 2 ล้านล้านบาท ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้รับภาระในการจ่ายเงินกู้ผ่านทางภาษี แต่ประโยชน์นั้นอาจไม่ได้ตกแก่ประชาชนทุกคนที่เสียภาษีแต่ประโยชน์จะตกแก่คนบางกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องการรับภาระของชนรุ่นหลัง (Overlapping Generations) เนื่องจากมีระยะเวลาปลอดการชำระเงินต้นและระยะเวลาการชำระหนี้ตามกรอบ 50 ปี ดังนั้น ประเด็นเรื่องการให้ผู้รับประโยชน์ในบางกลุ่มนำประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาโครงการกลับมาเป็นเงินจ่ายคืนภาระเงินกู้ที่มากกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่งนั้น จึงเป็นเรื่องที่สมควรดำเนินการและได้กำหนดไว้ในขอบเขตของการศึกษาด้วย

5. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาและสาระสำคัญ

ในส่วน of ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานั้นจะประกอบด้วยข้อมูลจาก The Global Competitive Report โดยเฉพาะข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นข้อมูลที่ฝ่ายรัฐบาลอ้างอิงถึงความจำเป็นในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูลดังกล่าวจัดทำโดย Klaus Schwab แห่ง World Economic Forum โดยคำนวณดัชนีความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของแต่ละประเทศโดยอาศัยแนวทาง 12 องค์ประกอบหลัก (12 pillars) ซึ่งมีตัวชี้วัดย่อยในแต่ละองค์ประกอบหลัก ซึ่งเรื่องโครงสร้างพื้นฐานนั้นอยู่ในองค์ประกอบหลักที่ 2 มี

9 ตัวชี้วัดย่อย นอกจากข้อมูลนี้แล้วข้อมูลด้านกฎหมายที่สำคัญและเป็นแก่นของงานศึกษาวิจัยนี้ คือข้อมูลด้านกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาทำให้การศึกษานี้จะวิเคราะห์ได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติฯ และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม และเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เผยแพร่ในช่วงก่อนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก

ข้อมูลประกอบเพิ่มเติมมาจากข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากสถาบันวิจัยต่างๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันอนาคตไทยศึกษา ธนาคารโลก คณะกรรมการการประเมิณนโยบายภูมิภาค สหภาพยุโรป ฯลฯ ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เอกสารการสัมมนาที่เผยแพร่ของหน่วยงานรัฐ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกแบบไม่เป็นทางการ เป็นต้น

5.1 ข้อมูลจาก The Global Competitive Report ที่นำเสนอโดยรัฐบาล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (รศ.ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์) ได้กล่าวปาฐกถาหลายแห่งเกี่ยวกับโครงการ 2 ล้านล้านบาท โดยอธิบายถึงความจำเป็นในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย อันเนื่องมาจากอันดับของการแข่งขันในด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยที่จัดทำโดย World Economic Forum นั้น พบว่าประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศในอาเซียน ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน แล้วมีอันดับของตัวชี้วัดย่อยคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานโดยรวม(Quality of overall infrastructure)อันดับที่ 49 จาก 144 ประเทศ ตามรายงาน The Global Competitive Report 2012-2013

ข้อมูลในแผนภาพที่ 1 แสดงให้ลำดับความสำคัญตามที่รัฐบาลได้แสดงให้เห็นซึ่งพบว่าประเทศไทยมีคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมแยกว่าสิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และมาเลเซีย และเมื่อลงรายละเอียดตามรูปแบบของการขนส่งจะพบว่า รถไฟและท่าเรือ (อันดับ 65 และอันดับ 56 ตามลำดับ) นั้นจะมีปัญหามากขึ้นแสดงจากค่าอันดับที่ต่ำกว่าอันดับในภาพรวมที่ 49 ในขณะที่ถนน (อันดับ 39) ดีกว่าเมื่อคิดในลักษณะการเปรียบเทียบค่าอันดับในภาพรวม แต่ยังคงตามหลังทั้ง 6 ประเทศหลักที่รัฐบาลใช้ในการอ้างอิง ในขณะที่ท่าอากาศยาน (อันดับ 33) นั้นประเทศไทยมีค่าอันดับที่ดีกว่าญี่ปุ่นและไต้หวัน (อันดับ 46 และอันดับ 44 ตามลำดับ)

5.2 ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... และเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ⁵

หลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้คือ จะให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงการพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งของประเทศ มูลค่ารวมกันไม่เกิน 2 ล้านล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แล้วเสร็จตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศ รองรับการพัฒนาของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยจะเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่งในภูมิภาคนี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วย บทบัญญัติ 2 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 การกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้ (มาตรา 5-13) กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ โดยผ่านการอนุมัติจาก ครม. ในวงเงินไม่เกิน 2 ล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้าย โดยร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2563

หมวดที่ 2 การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ (มาตรา 14-18) หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายละเอียดของโครงการที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายเสนอให้ ครม. อนุมัติ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็น ต้องดำเนินการก่อนที่จะเริ่มโครงการให้ครบถ้วน และต้องนำเสนอรายละเอียดโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง พิจารณาก่อนการเสนอความเห็นต่อที่ประชุม ครม. ประกอบการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้ เมื่อดำเนินโครงการเสร็จสิ้น

⁵ สรุปลงความจากบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับรายละเอียดแต่ละมาตราอยู่ในภาคผนวกที่ 1

แล้วมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ยังกำหนดให้กระทรวงที่เป็นเจ้าของโครงการวางระบบการติดตามและประเมินผลโครงการ เพื่อรายงานต่อกระทรวงเจ้าของโครงการและกระทรวงการคลังอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรายงานการกู้เงินและผลการดำเนินงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกๆ ปี

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานรวมทั้งกำหนดวงเงินกู้ที่ใช้จ่ายในการดำเนินการได้ในแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ ซึ่ง จะประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์หลัก อันได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (2) ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และ (3) ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัวทั้งนี้ ใน 3 ยุทธศาสตร์หลักดังกล่าวจะประกอบด้วยแผนงานที่จะดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์รวมทั้งสิ้น 8 แผนงานองค์ประกอบของโครงการในร่างพระราชบัญญัติฯตามบัญชีท้ายแบ่งได้เป็น 3 ยุทธศาสตร์ 8 แผนงาน ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

เมื่อจำแนกงบประมาณโครงการตามแผนงานต่างๆ ตามลักษณะของโครงการจะพบว่า ภายใต้งบประมาณโครงการรวม 2 ล้านล้านบาทจะถูกใช้ไปกับระบบการขนส่งทางรางร้อยละ 82.9 (รถไฟทางคู่ร้อยละ 20.2 รถไฟความเร็วสูงร้อยละ 39.2 รถไฟฟ้าร้อยละ 23.6)⁶ ระบบการขนส่งทางถนนร้อยละ 14.5 (ถนน 4 ช่องทาง สะพานข้ามทางรถไฟ ถนนเชื่อมประตูการค้ารวมร้อยละ 9.2 มอเตอร์เวย์ร้อยละ 4.6 และสถานีขนส่งสินค้าร้อยละ 0.7) ระบบขนส่งทางน้ำร้อยละ 1.5 การพัฒนาด้านศุลกากรร้อยละ 0.6 และเงินสำรองเพื่อฉุกเฉินร้อยละ 0.5

6. วรรณกรรมปริทัศน์

⁶ข้อมูล ณ วันที่ 14 กันยายน 2556

ในขณะที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ผลักดันโครงการกู้เงิน 2 ล้านล้านบาทเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งนั้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รศ.ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ได้แถลงเป้าหมายหลักของแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 10 ประการ⁷ คือ

- 1) ลดต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP ลงจากปัจจุบัน(ร้อยละ15.2)ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2
- 2) ลดสัดส่วนผู้เดินทางระหว่างจังหวัดโดยรถยนต์ส่วนบุคคลจากร้อยละ 59 ให้เหลือร้อยละ 40
- 3) เพิ่มความเร็วเฉลี่ยของรถไฟขนส่งสินค้าจาก 39 กม./ชม.เป็น 60 กม./ชม. และขบวนรถโดยสารจาก 60 กม./ชม. เป็น 100 กม./ชม.
- 4) เพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางจากร้อยละ 2.5เป็นร้อยละ 5
- 5) เพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางน้ำจากร้อยละ 12เป็นร้อยละ 18
- 6) ลดความสูญเสียจากน้ำมันเชื้อเพลิงไม่น้อยกว่า100,000 ล้านบาท/ปี
- 7) เพิ่มสัดส่วนการเดินทางรถไฟฟ้าจากร้อยละ 5เป็นร้อยละ 30
- 8) เพิ่มปริมาณการขนส่งสินค้าผ่านเข้า-ออกด่านการค้าชายแดนที่สำคัญร้อยละ 5
- 9) เพิ่มปริมาณผู้โดยสารทางรถไฟจาก 45 ล้านคนเที่ยว/ปีเป็น 75 ล้านเที่ยว/ปี
- 10) ลดระยะเวลาการเดินทางจากกทม. ไปยังเมืองภูมิภาคด้วยรถไฟความเร็วสูงภายในรัศมี 300 กม. รอบกรุงเทพมหานครในระยะเวลาไม่เกิน 90 นาทีจากเดิมที่ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 3 ชั่วโมง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังได้อธิบายถึงความจำเป็นในการกู้เงินแทนที่จะลงทุนภายใต้งบประมาณปกติก็เพื่อประกันความพร้อมในการลงทุนของภาครัฐอย่างต่อเนื่องในช่วง 7 ปี (พ.ศ. 2557-2563) ในด้านการขนส่งและโลจิสติกส์นอกจากนั้นเงินกู้ 2 ล้านล้านบาทเป็นกรอบวงเงินสูงสุดที่จะใช้ซึ่งในทางปฏิบัติจะลงทุนเฉพาะโครงการใดที่มีความเหมาะสมทั้งด้านสังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งโครงการต่างๆ

⁷ เอกสารประกอบการชี้แจงเรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านการขนส่ง ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์เซ็นทรัลวิลล์ วันที่ 21 มกราคม 2556

เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ประเทศในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศให้พัฒนาขึ้นต่อเนื่อง และสร้างการเติบโตและศักยภาพในการแข่งขัน

สำหรับแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานรายปีนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้เปิดเผยถึงวงเงินและการดำเนินการโครงการในการนำเสนอโครงการ 2 ล้านล้านบาทโดยเฉพาะในการสัมมนา MRE Seminar 2013: 2 ล้านล้านบาท MEGA Projects พลิกโฉมอสังหาฯไทย เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2556 และได้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างวันที่ 19-20 กันยายน 2556 แผนการลงทุนจำแนกวงเงินในกรอบการลงทุน 7 ปี แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3 และรายละเอียดของการดำเนินโครงการแสดงไว้ในตารางที่ 2

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฯได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2556 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยโดยงานศึกษา สมชัย จิตสุชน และสุเมธ องกิตติกุล (2556) ได้รายงานสรุปและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีประเด็นสำคัญคือ วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่เป็นที่เปราะบางและนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วย ประเด็นเรื่องการกู้เงินนอกงบประมาณ การบริหารโครงการซึ่งในบัญชีท้ายมีรายละเอียดกว้างๆ การศึกษาความเป็นไปได้และผลกระทบของโครงการลงทุนโดยอ้างอิงงานวิจัยของ Flyvbjerg (2009) ซึ่งระบุปัญหาของโครงการขนาดใหญ่ในอดีตว่ามีปัญหาเรื่องต้นทุนการก่อสร้างโครงการที่สูงกว่าที่คาดการณ์ และผลประโยชน์ของโครงการเมื่อดำเนินการจะน้อยกว่าที่คาดการณ์ ซึ่งในประเด็นนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของมูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา โดย สุวิดา จิรประเสริฐกุล และณัฐธิดา คำริห์ (2556) ยกกรณีของแอร์พอร์ตลิงค์ที่ประสบปัญหาการขาดทุนเนื่องจากการคาดการณ์ผู้โดยสารผิดพลาดและการบริหารต้นทุน

สำหรับประเด็นเรื่องการกู้เงินงานศึกษา สมชัย จิตสุชน และสุเมธ องกิตติกุล (2556) เห็นว่าการลงทุนควรอยู่ในรูปงบประมาณและควรทำแผนแม่บทการคมนาคมขนส่งที่ศึกษาอย่างรอบคอบและเป็นระบบ และเสนอเรื่องการออกพระราชบัญญัติยกระดับเพดานการกู้เงินเป็นการชั่วคราว

นอกจากนี้งานศึกษาของเศรษฐพุมิ สุทธิวิาทนฤพุมิและคณะ (2556) ได้อธิบายว่าการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นอาจส่งผลกระทบต่อภาระหนี้โดยเฉพาะหนี้ที่มีโอกาสเป็นภาระงบประมาณ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเกิดลักษณะของการเบียดออกของงบประมาณที่จำเป็น กล่าวคือ เมื่อมีภาระหนี้จะต้องตั้งงบประมาณในการชำระซึ่งอาจส่งผลให้งบลงทุนน้อยลงได้ ในขณะที่ประเด็นการเบียดออกนั้นในบทสัมภาษณ์รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงคมนาคมอธิบายเพียงว่าสภาพคล่องในระบบมีมากการกู้เงินจะไม่ส่งผลต่อการเบียดงบประมาณการกู้ของภาคเอกชน แต่ประเด็นที่ เศรษฐพิศุทธิวิทาทนฤพุมิและคณะ (2556) อธิบายนั้นเท่าที่ทำการสำรวจเอกสารไม่พบการชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาเรื่องรถไฟความเร็วสูงนั้นงานศึกษาของ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2556) อธิบายว่า การลงทุนก่อสร้างระบบรถไฟความเร็วสูงจะใช้ทุนมากซึ่งการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการต้องมีการทำอย่างละเอียด น่าเชื่อถือและโปร่งใสสอดคล้องกับงานศึกษาของ Chevroulet et al (2012) และ Stoney and Krawchenko (2012)

ในส่วนการบริหารโครงการฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2556) ยกตัวอย่างประเทศเกาหลีซึ่งรัฐเป็นผู้ก่อสร้างและให้เอกชนดำเนินการรูปแบบ Public-PrivatePartnerships (PPPs)⁸ โดยเอกชนรับผลประโยชน์จากการลงทุนและรัฐรับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม งานศึกษานี้ได้อธิบายความได้เปรียบของรถไฟความเร็วสูง ที่ระยะทางมากกว่า 200 กม. จนกระทั่งถึง 500 กม. ความได้เปรียบของรถไฟความเร็วสูงจะลดลงเมื่อการเดินทางมากกว่า 3 ชม. เมื่อเทียบกับการเดินทางโดยเครื่องบิน สำหรับผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองที่พบทั่วทุกเมืองที่รถไฟความเร็วสูงจอดอาจจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่ากันทุกเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละเมือง

7. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาในภาพรวมตอบประเด็นที่ว่าด้วยความจำเป็นในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งตามแนวทางของรัฐบาล ประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงในเรื่องการลดต้นทุนโลจิสติกส์ และสิ่งที่ควรดำเนินการภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฯ วิเคราะห์ประเด็นข้อกฎหมาย และวิเคราะห์ประเด็นของบริการสาธารณะและสินค้าสาธารณะภูมิภาค ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่จะต้องดำเนินการให้ ชัดเจน เชื่อถือได้ ถูกต้องตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ และประเด็นความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการในบริบทต่างๆ

7.1 ความจำเป็นในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งตามแนวทางของรัฐบาล

⁸Siemiatycki (2013) ได้อธิบายถึง PPPs ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปัจจุบันโดยเฉพาะการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง แต่ผู้ให้บริการมีจำนวนน้อย

นอกจากข้อมูลตามรายงาน The Global Competitive Report 2012-2013 ที่สะท้อนคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น 144 ประเทศ ดังได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 1 และ 2 แล้วนั้น ข้อมูลล่าสุด The Global Competitive Report 2013-2014⁹ ที่เผยแพร่ตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน 2556 ซึ่งรายงานดังกล่าวสะท้อนปัญหาของคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยมีค่าอันดับที่ 61 จาก 148 ประเทศของตัวชี้วัดย่อยคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานโดยรวม ยิ่งไปกว่านั้นค่าอันดับของถนน รถไฟ ท่าอากาศยานก็ต่ำลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า (อันดับที่ 42 อันดับที่ 72 และอันดับที่ 34 ตามลำดับ) ในขณะที่ค่าอันดับของท่าเรือ (56) คงเดิม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานโดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นแล้วประเทศไทยมีคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวไม่ดีขึ้น อันดับที่ลดลงในขณะที่จำนวนประเทศที่ทำการสำรวจเพิ่มขึ้นด้วยนั้นสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันขั้นพื้นฐานแย่งลง

คำถามสำคัญก็คือ ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเร่งด่วน และต้องพัฒนาอย่างมุ่งเป้าไปที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งใช่หรือไม่ และการที่รัฐบาลเสนอแนวทางการกู้เงินจำนวน 2 ล้านล้านบาทสะท้อนให้เห็นว่าภายใต้งบประมาณรายจ่าย และกรอบการหารายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทางที่รัฐบาลอยากให้เป็น

งานศึกษานี้ได้นำข้อมูลล่าสุดของ The Global Competitive Report 2013-2014 โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างประเทศในอาเซียน โดยพิจารณาข้อมูลทั้ง 12 องค์ประกอบ ดังแสดงในแผนภาพที่ 4 ซึ่งข้อมูลในแผนภาพที่ 4 ให้ข้อมูลในภาพรวมอย่างชัดเจนว่า โดยเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนแล้วประเทศไทยมีดัชนีความสามารถในการแข่งขันโดยรวมในอันดับ 37 (จาก 148 ประเทศ) แย่กว่า สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน (อันดับ 2 อันดับ 24 และอันดับ 26 ตามลำดับ) แต่ยังคงมีอันดับที่ดีกว่าอีก 6 ประเทศ แต่ข้อมูลนี้ยังสะท้อนรายละเอียดที่สำคัญกว่าสำหรับประเทศไทยนั่นคือ ในองค์ประกอบทั้ง 12 ด้านของดัชนีดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบแต่ละองค์ประกอบของประเทศไทยเอง จะพบว่าด้านสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยอยู่ในลำดับที่แย่ที่สุด คืออยู่ในอันดับ 81 แย่รองลงมาคือ ความพร้อมด้านเทคโนโลยี และปัจจัยด้านสถาบัน ที่ได้อันดับ 78 เท่ากันใน 2 องค์ประกอบ ตามด้วยด้านการศึกษาขั้นสูงและ

⁹ ดัชนีความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของประเทศไทยรวมทุกองค์ประกอบดีขึ้นเล็กน้อยจากอันดับที่ 38 จาก 144 ประเทศมาเป็นอันดับที่ 37 จาก 148 ประเทศ

การฝึกอบรม และด้านนวัตกรรมที่ได้อันดับเท่ากันที่อันดับ 66 ถัดมาเป็นเรื่องประสิทธิภาพของตลาดแรงงานที่อันดับ 62 ซึ่งปัญหาเหล่านี้ World Economic Forum ผู้จัดทำ The Global Competitive Report ก็ได้สะท้อนปัญหามาเป็นระยะหลายปีแล้วเช่นกัน

ข้อมูลในภาพรวมนี้สะท้อนว่าปัญหาหลักของประเทศไทย ซึ่งหากภาครัฐต้องการแก้ปัญหาแบบมุ่งเป้า นั้น จะต้องเริ่มที่ใดก่อน ซึ่งแน่นอนว่ายังไม่ใช่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งแต่กลับเป็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษาและสาธารณสุข ความพร้อมด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านสถาบัน การศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมรวมถึงด้านนวัตกรรม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้อาจเรียกได้ว่า เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาด้านที่ไม่ใช่วัตถุ (Soft Side)

ถึงแม้ว่าจะพิจารณาลงลึกในระดับตัวชี้วัดย่อย เช่น คุณภาพของระบบรางที่ได้อันดับ 72 หรือคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมที่ได้อันดับ 61 นั้น ก็เทียบไม่ได้เลยกับตัวชี้วัดย่อยในอันดับที่เกิน 100 เช่น ความเชื่อถือสาธารณะต่อนักการเมืองที่ได้อันดับ 127 การใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงต่อประชากร 100 คน ที่ได้อันดับ 131 ร้อยละการเข้าศึกษาในระดับประถมที่ได้อันดับ 101 หรือการแพร่กระจาย HIV ที่ได้อันดับ 116 ความน่าเชื่อถือของตำรวจที่ได้อันดับ 109 รวมไปถึงการเสียเปล่าของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลที่ได้อันดับ 107 การจัดซื้อโดยภาครัฐสำหรับสินค้าที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ได้อันดับ 105 และต้นทุนนโยบายด้านการเกษตรที่ได้อันดับ 121 เป็นต้น

หากพิจารณาข้อมูลข้างต้นควบคู่กับข้อมูลงบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนจะพบว่า ตั้งแต่ปี 2549 งบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนต่อรายจ่ายรวมนั้นต่ำกว่าระดับการลงทุนของรัฐที่ควรจะเป็นหรือร้อยละ 25 ซึ่งแสดงในแผนภาพที่ 5 ดังนั้นหากจะลงทุนโครงการใดๆ ด้วยงบประมาณปกติก็มีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณด้วยอย่างไรก็ตามงานศึกษาของมูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา 10 ปี งบประมาณไทยเราเรียนรู้อะไร ได้ชี้ให้เห็นว่า งบลงทุนที่แท้จริงอาจไม่ได้เหมือนที่ปรากฏในรายงานทั่วไป แต่จะน้อยกว่าเนื่องจากการรวมค่าใช้จ่ายประเภทเงินอุดหนุนเงินเดือน ค่าวัสดุ เข้าไปด้วย โดยเฉพาะปีงบประมาณ 2556 นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณโดยทั่วไปเป็นไปตามหน่วยงานมากกว่าตามยุทธศาสตร์ของประเทศ และรูปแบบการจัดสรรงบประมาณยังไม่เอื้อต่อการวัดผลเชิงผลลัพธ์ว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ (ชุตินา เสนะวัต ศิริภิญญา ต้นสกุล และเศรษฐพุมิ สุทธิวาหนฤพุมิ 2556)

เมื่อพิจารณาข้อมูลก่อนหน้าประกอบกับตัวชี้วัดย่อยเรื่องการเสียเปล่าของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล และต้นทุนนโยบายด้านการเกษตร ของ The Global Competitive Report สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นตัวชี้วัดย่อยอีกสองตัวที่ว่าด้วยความเชื่อถือสาธารณะต่อนักการเมืองและการจัดซื้อโดยภาครัฐสำหรับสินค้าที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศโดยนักการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวพันกับการก่อสร้างเป็นหลักโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้าน Soft Side และการถ่ายโอนเทคโนโลยีหากมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น รถไฟความเร็วสูง ซึ่งไม่ได้มีการกล่าวถึงจากภาครัฐเลย

ดังนั้น งานศึกษานี้อาจสรุปประเด็นการศึกษาแรกที่ว่า ประเทศไทยควรลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่ อย่างไร ดังนี้ ปัญหาเรื่องคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งนั้นมีความจำเป็นในระดับหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข แต่ประเทศไทยประสบปัญหาในด้านอื่นๆอีกมากที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเช่นกัน โดยเฉพาะการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้าน Soft Side โดยรัฐจะต้องให้ความสำคัญทั้งในแง่การวางแผนยุทธศาสตร์ การให้ความสำคัญด้านงบประมาณ โดยมีการกำหนดเป้าหมายและแผนงานอย่างชัดเจนและจะต้องบริหารโครงการโดยคำนึงถึงทรัพยากรมนุษย์ที่ประเทศไทยต้องผลิตเพื่อรองรับการถ่ายโอนเทคโนโลยีต่างๆ และหากรัฐบาลจำเป็นต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและการขนส่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อาศัยข้อมูลดังที่กล่าวมาโดยให้ความสำคัญในแง่ของโครงการและงบประมาณจำนวนมาก รัฐบาลก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้าน Soft Side ที่ใช้งบประมาณน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบเช่นกัน

7.2 การลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติฯ กับการลดต้นทุนโลจิสติกส์ และการเชื่อมต่อภูมิภาค

เหตุผลสำคัญของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งภายใต้การกู้เงิน 2 ล้านล้านบาทนั้นเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ว่าจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง (Modal Shift) โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (ยุทธศาสตร์ที่ 1 วงเงินงบประมาณร้อยละ 18) เชื่อมโยงภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียนโดยพัฒนาโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งในการเดินทางไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน (ยุทธศาสตร์ที่ 2 วงเงิน

งบประมาณร้อยละ 52) และการพัฒนาปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว (ยุทธศาสตร์ที่ 3
วงเงินงบประมาณร้อยละ 30)

เป็นที่ทราบกันดีว่า ต้นทุนโลจิสติกส์นั้น เป็นต้นทุนด้านการบริหารจัดการสินค้าซึ่งรวมต้นทุนค่าขนส่ง
ต้นทุนการจัดการสินค้าคงคลัง และต้นทุนอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการกระจายสินค้า การที่ภาครัฐส่งเสริมการ
ปรับเปลี่ยนการขนส่งสินค้าจากการใช้ถนนมาสู่ระบบรางนั้น จากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนการ
ขนส่งและการจราจรที่เปิดเผยข้อมูลต้นทุนเฉลี่ยในการขนส่งทางถนนที่ 1.72 บาทต่อตันกิโลเมตร ในขณะที่
การขนส่งทางรางและทางน้ำมีต้นทุนเฉลี่ยในการขนส่งที่ต่ำกว่ามาก คือ 0.93 บาทต่อตันกิโลเมตร และ 0.64
บาทต่อตันกิโลเมตร ตามลำดับ หากพิจารณาโดยทั่วไปนั้นจะพบว่า การลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติจะช่วย
ลดต้นทุนค่าขนส่งลงซึ่งช่วยในการลดต้นทุนโลจิสติกส์

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เปิดเผยนั้นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ายังไม่ได้รวมต้นทุนการจัดการที่เป็น
ลักษณะของการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal) กล่าวคือ จะต้องขนส่งทางถนนไปยังระบบราง
หรือสถานีขนส่งสินค้าทางน้ำ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ สถานีรถไฟที่เอื้อต่อการขนส่งสินค้าในลักษณะสถานีขนถ่าย
สินค้านั้น มีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนั้นตามโครงการตามแผนงานที่ 1.1 ตามร่างพระราชบัญญัตินั้น 11
โครงการแรกเป็นการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ที่เหลือเป็นระบบสนับสนุน เช่น การปรับปรุงพื้นฐานทางรถไฟ และ
ระบบอื่นๆ รวมถึงการสร้างโรงรถจักร สะพานข้ามทางรถไฟ และการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ สิ่งที่ขาดไปทั้งที่
ควรจะมี นั่นคือ สถานีขนถ่ายสินค้าและการปรับปรุงถนนเชื่อมต่อสถานีขนถ่ายสินค้าที่เชื่อมโยงกับการขนส่ง
สินค้าผ่านระบบราง

ในลักษณะเดียวกันตามแผนงานที่ 1.2 ตามร่างพระราชบัญญัตินั้น มีโครงการก่อสร้างสถานีขนส่ง
สินค้าทางลำนํ้าเพื่อการประหยัดพลังงานที่จังหวัดอ่างทอง แต่แผนงานและโครงการไม่ได้แสดงให้เห็นภาพรวม
ของการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบและปัจจัยที่ขาดหายไปคือ ระบบถนน

อย่างไรก็ตามในแผนงานที่ 1.3 ตามร่างพระราชบัญญัตินั้นสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการลด
ต้นทุนโลจิสติกส์ของภาครัฐผ่านโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางถนนด้วย
รถบรรทุก 15 แห่งภายใต้งบประมาณ 11,856.88 ล้านบาท โครงการนี้อาจช่วยในการลดต้นทุนโลจิสติกส์ได้
แต่ไม่ได้เปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าจากถนนไปยังระบบรางแต่อย่างไร

ในด้านการเชื่อมต่อภูมิภาคอาเซียนนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ เรื่องด้านศุลกากร และการเชื่อมต่อในรูปแบบต่างๆ จากแผนงานที่ 2.1 ตามร่างพระราชบัญญัติฯ พบว่า งบประมาณในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากรจะส่งเสริมการเชื่อมต่อได้ดี นอกจากนั้นโครงการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศมูลค่าประมาณ 13,770 ล้านบาทนั้น ยังคงเชื่อมโยงโดยอาศัยรูปแบบหลักคือทางถนน โครงการที่จะเป็นประโยชน์อย่างมากคือ โครงการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงชนบทเชื่อมต่อด้านการค้า การลงทุน และการขนส่ง ซึ่งเป็นโครงการสร้างถนนเพื่อ 1) สนับสนุนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 2) สนับสนุนนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือแหลมฉบัง และ 3) สนับสนุนท่าเทียบเรือเชียงแสนจังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ตาม 2 โครงการย่อยใน 2) และ 3) โครงการย่อยใน 3) ที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้รับผิดชอบนั้นข้อมูลการวิเคราะห์โครงการในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทำให้เชื่อได้ว่า ทั้ง 5 โครงการยังไม่ได้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเลย ข้อมูลของโครงการที่ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแล้วและอยู่ระหว่างการศึกษความเป็นไปได้ของโครงการนั้นแสดงในตารางที่ 3

ในแผนงานที่ 2.2 ตามร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นแผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค เป็นแผนงานที่จะใช้งบประมาณมากที่สุดในวงเงิน 994,430.90 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยโครงการรถไฟความเร็วสูง 4 เส้นทาง วงเงิน 783,230 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 39.2 ของวงเงินกู้ 2 ล้านล้านบาท (อยู่ระหว่างการศึกษความเป็นไปได้ของโครงการ) รถไฟทางคู่ 2 เส้นทาง และมอเตอร์เวย์ 3 เส้นทาง เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการที่เชียงของ จังหวัดเชียงรายนั้นจะเป็นการพัฒนาที่ครบถ้วนมากที่สุดรวมถึงการเชื่อมต่อทางด้านเศรษฐกิจกับสปป.ลาว เนื่องจากมีท่าเรือเชียงของ มีโครงการรถไฟทางคู่ เด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ และศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบขนส่งสินค้าจากระบบถนนมาสู่ระบบราง และมีการพัฒนาด้านศุลกากรเชียงของ ซึ่งหากการพัฒนาการขนส่งสินค้าในภาพรวมเป็นไปตามรูปแบบดังกล่าวก็สามารถส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากระบบถนนมาสู่ระบบราง หรือจากการขนส่งทางน้ำมาสู่ถนนและระบบรางได้ด้วย ซึ่งทำให้ช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ และเกิดการเชื่อมต่อภูมิภาคและเปิดประตูการค้าชายแดนได้ดียิ่งขึ้น

แผนงานที่ 3.1 เป็นแผนงานพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมืองโดยเป็นการก่อสร้างรถไฟฟ้าและรถไฟชานเมืองเป็นหลักภายใต้วงเงินรวม 472,448.12 ล้านบาท และแผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศวงเงินรวม 121,353.40 ล้านบาท เป็นการก่อสร้างถนน การแก้ไขปัญหาจราจร และพัฒนาโครงข่ายทางหลวงชนบทเชื่อมต่อด้านการท่องเที่ยว (Royal Coast)

ในภาพรวมของโครงการตามแผนงานหากพิจารณาจากวงเงินงบประมาณจะพบว่าโครงการภายใต้การกู้เงิน 2 ล้านล้านบาทนั้นมีจุดมุ่งหมายหลักในการ “ชนคน”¹⁰ มากกว่าการ “ชนของ” ซึ่งหากเน้นการ “ชนคน” ยุทธศาสตร์ของประเทศจะต้องสนับสนุนการสร้างรายได้จากประสิทธิภาพของทรัพยากรมนุษย์ เช่น ภาคบริการ ในทางตรงกันข้ามหากต้องการเน้นการขนส่งสินค้าและเป็นศูนย์กลางด้านการขนถ่ายสินค้าและลดต้นทุนโลจิสติกส์นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาส่วนที่ขาดไปในระบบการขนส่งสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต้องการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากถนนมาสู่รางก็คือ ศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบขนส่งสินค้าจากระบบถนนมาสู่ระบบราง และถนนที่เข้าสู่ศูนย์ดังกล่าว ซึ่งระบบดังกล่าวควรมีในจุดที่เป็นการค้าชายแดน เช่น นครพนม มุกดาหาร หนองคาย สระแก้ว และจังหวัดที่สามารถเชื่อมโยงแหล่งผลิตและเป็นแหล่งการค้าใหญ่ตามเส้นทางทางหลวงเชื่อมต่อภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS Corridors) เช่น ตาก พิษณุโลก นครสวรรค์ ราชบุรี ปราจีนบุรี นครราชสีมา ขอนแก่น สงขลา สุราษฎร์ธานี เป็นต้น(พิจารณาแผนภาพที่ 6 และ 7 ประกอบ)

สำหรับการขนส่งทางแม่น้ำนั้น ทิศทางการพัฒนาดังกล่าวยังคงไม่ชัดเจนนัก เพราะมีเพียงโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าในแม่น้ำป่าสัก และโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่สายชุมทางบ้านภาชี-นครหลวง และการสร้างถนนสนับสนุนการใช้ท่าเรือเอกชนที่อำเภอนครหลวงเท่านั้น ในขณะที่ท่าเรือของรัฐที่สร้างเสร็จแล้วเหนือท่าเรือเอกชนกลับไม่อยู่ในแผนการพัฒนาอย่างครบวงจรกล่าวคือ มีรถไฟทางคู่และระบบสนับสนุนการขนถ่ายเพื่อใช้ท่าเรือดังกล่าว อย่างไรก็ตามการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางแม่น้ำนั้นจะต้องพิจารณาปรับปรุงคอขวดหลัก คือสะพานนนทบุรี และสะพานกรุงธน เพื่อให้การขนส่งทางน้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับเป้าหมายการลดต้นทุนโลจิสติกส์อย่างแท้จริง

สำหรับการขนส่งทางชายฝั่งโดยเฉพาะโครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล ระยะที่ 1 งบประมาณ 11,786.76 ล้านบาท นั้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่สุด คือ การแข่งขันการให้บริการการขนส่งทางน้ำกับท่าเรือทวายในประเทศเมียนมาร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภูมิประเทศแล้วโครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล มีข้อจำกัดด้านการให้บริการจากขอบเขตทางภูมิประเทศ อย่างไรก็ตาม โครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล ระยะที่ 1 ยังไม่ได้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแต่อย่างใด

¹⁰ วงเงินงบประมาณของโครงการรถไฟความเร็วสูง และรถไฟฟ้านั้นยอดเงินรวมประมาณร้อยละ 62.8

7.3 ประเด็นข้อกฎหมาย

ประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญในร่างพระราชบัญญัติฯที่เป็นข้อถกเถียงคือ มาตรา ๖ ที่ว่า

“เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปจ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังกระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ออกให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น”

ซึ่งจะมีประเด็นถกเถียงสองประเด็น ประเด็นแรกคือ การชำระหนี้ตามพระราชบัญญัติฯมาตรา ๑๖๙ หรือไม่ซึ่งในมาตราดังกล่าวระบุว่า “การจ่าย เงิน แผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ...” ดังนั้น หากการใช้เงินกู้เข้าข่ายการใช้เงินแผ่นดินเมื่อจะดำเนินการชำระคืน จึงเป็นข้อถกเถียงว่า เงินกู้เพื่อนำไปใช้จ่ายนั้น เป็น “เงินแผ่นดิน” หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้อาจทำให้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญในลำดับต่อไป

ประเด็นที่สอง คือ ตามมาตรา ๖ ระบุการใช้จ่ายตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ในขณะที่ไม่ได้ระบุโครงการที่จะดำเนินการ จึงมีความเป็นไปได้ว่า หากมีงบประมาณในโครงการใดสูงขึ้นด้วยเหตุผลใดก็ตามอาจนำไปสู่การปรับลดโครงการตามเอกสารประกอบการพิจารณาของพระราชบัญญัติฯลง ซึ่งประเด็นเรื่องการคาดการณ์ต้นทุนงานศึกษาของ Flyvbjerg (2009) ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าโครงการขนาดใหญ่ในอดีตมีปัญหาด้านต้นทุนการก่อสร้างที่สูงกว่าที่คาดการณ์ สอดคล้องกับงานศึกษาของ Chevroulet et al (2012) ที่ศึกษาปัญหาดังกล่าวในสหภาพยุโรปในโครงการรถไฟความเร็วสูง ดังนั้น หากประเด็นข้อกฎหมายแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า เงินกู้ 2 ล้านล้านบาทไม่ใช่ “เงินแผ่นดิน” แล้ว การดำเนินโครงการต่างๆ ก็อาจเดินหน้าได้โดยที่แผนงานตามตารางที่ 2 นั้นอาจจะเข้าไปข้างอย่างไรก็ตาม หากเป็นประเด็นที่สองที่จะมีการปรับลดโครงการลง หรือมีการชดเชยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกับโครงการเหล่านี้ ก็อาจส่งผลต่อการชะลอการลงทุนในด้านต่างๆ เกิดการเปื้อนตอของงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี หรือต้องกู้เพิ่ม และจะกระทบกับโครงสร้างพื้นฐานด้าน Soft Side อย่างปฏิเสธไม่ได้ทั้งที่โครงสร้างพื้นฐานด้าน Soft Side เป็นปัญหาสำคัญอีกด้านหนึ่งของประเทศที่รอการพิจารณา

7.4 บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะ และสินค้าสาธารณะภูมิภาค

ในสหภาพยุโรปนั้นมีการกำหนดบริการสาธารณะ (Public Service Obligation-PSO) อย่างชัดเจน มีการออกเป็นกฎหมายและมีหน่วยงานกำกับดูแล โดยที่บริการสาธารณะนั้นมีทั้งที่เป็นการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ทางน้ำ ทางถนน และทางรถไฟ อย่างไรก็ตามเท่าที่ทำการสำรวจเอกสารไม่พบรถไฟความเร็วสูงถูกกำหนดเป็นบริการสาธารณะในสหภาพยุโรป หากพิจารณาด้วยแนวคิดของบริการสาธารณะสำหรับประเทศไทยนั้น รถไฟความเร็วสูงและรถไฟฟ้ามอเตอร์จะเป็นบริการสาธารณะที่ต้องมีการอุดหนุนค่าโดยสาร

คำแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่พูดถึงการเชื่อมต่อภูมิภาคและการท่องเที่ยว โดยเน้นว่านักท่องเที่ยวและประชาชนที่จะท่องเที่ยวจะได้ประโยชน์จากการมีรถไฟความเร็วสูงด้วย ดังนั้น หากมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการอย่างรอบคอบ เชื่อถือได้ และถูกต้องตามหลักวิชาการในกรณีรถไฟความเร็วสูงนั้น ก็จะสะท้อนให้เห็นว่าบริการดังกล่าวไม่สมควรจะเป็นบริการสาธารณะที่มีการอุดหนุนค่าโดยสาร เพราะในข้อเท็จจริงนั้นผู้ใช้บริการทั้งรถไฟความเร็วสูงและรถไฟฟ้ามอเตอร์เป็นผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไปและสามารถจ่ายได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นยังมีบริการอื่นสามารถทดแทนได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นเป้าหมายของการลงทุน 2 ล้านล้านบาทนั้นจะลดการใช้รถใช้ถนน ประหยัดเชื้อเพลิง และเพิ่มการใช้ระบบรางนั้นสามารถทำได้โดยการพิจารณาเพิ่มเติมทุนในการใช้รถให้สูงขึ้น ตัวอย่างเช่นข้อเสนอของ ประชา คุณธรรมดี (2553)

ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดบริการที่เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะอุดหนุนราคาค่าโดยสารโดยศึกษาจากกรอบแนวคิดของต่างประเทศ เพราะจะเป็นปัจจัยที่เป็นภาระของงบประมาณ โดยไม่สมควรที่จะอุดหนุนราคาค่าโดยสารเพียงเพื่อหวังผลทางการเมืองเหมือนโครงการประชานิยมที่ผ่านมาและเป็นภาระงบประมาณและภาระของประชาชนโดยรวมทั้งที่ประโยชน์ตกแก่คนบางกลุ่มเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทั้งโครงการที่มีการศึกษาเสร็จสิ้นแล้วและโครงการที่อยู่ระหว่างการศึกษา เพื่อให้ นักวิชาการและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายเฉกเช่นอารยประเทศ และส่งเสริม

กระบวนการตรวจสอบในทุกขั้นตอนเพื่อให้การได้มาซึ่งโครงการที่มีความคุ้มค่าอย่างแท้จริงและเป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณและยังประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

ในประเด็นเรื่องสินค้าสาธารณะภูมิภาคโดยเฉพาะถนนนั้น หากพิจารณาเส้นทางที่เป็นถนนเชื่อมต่อประเทศลุ่มน้ำโขงตามแผนภาพที่ 7 จะพบว่าประเทศไทยจะมีฐานะที่เป็นสี่แยกอาเซียน เป็นศูนย์กลางหรือทางผ่านในการคมนาคมและการขนส่งระหว่างประเทศทางถนน จึงสมควรที่จะมีการวางกรอบกติการะหว่างประเทศว่า ถนนที่เดิมเป็นสินค้าสาธารณะท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ใช้งบประมาณในรูปของภาษีในการจัดสร้าง แต่เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้วและสถานะของประเทศไทยจะเป็นลักษณะการเป็นทางผ่านหรือศูนย์กลางนั้นงบประมาณในการซ่อมแซมถนนจะมากขึ้นด้วยและถนนดังกล่าวจะเปลี่ยนสถานะเป็นสินค้าสาธารณะภูมิภาคซึ่งตามหลักการก็ควรที่ภูมิภาคจะต้องจัดสร้างหรือซ่อมแซม มิเช่นนั้นภาระจะตกแก่ประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในภาพรวมหากภาระในการซ่อมแซมตกแก่ประเทศนั้นๆ ก็จะทำให้เกิดภาวะที่ประเทศที่ไม่มีงบประมาณมากพอที่จะปล่อยให้ถนนนั้นเสื่อมโทรมไปซึ่งไม่เป็นผลดีต่อภูมิภาค

7.5 ความเป็นธรรมในสังคม และความเป็นธรรมระหว่างรุ่น และการกำหนดเงื่อนไขในการดึงดูดส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อประชาชนโดยรวม

ในงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับรถไฟความเร็วสูงโดยเฉพาะงานของ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2556) พบว่าทุกเมืองที่รถไฟความเร็วสูงจอดอาจจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่ากันทุกเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละเมือง แต่หากการลงทุนใช้งบประมาณจากส่วนกลางก็จะเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น เนื่องจากในบางเมืองจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ในขณะที่เมืองที่รถไฟความเร็วสูงไม่จอด หรือไม่อยู่ในเส้นทางนั้นประชาชนต้องรับภาระหนี้ไปพร้อมกัน ยิ่งไปกว่านั้นการใช้คืนเงินกู้จะใช้ระยะเวลาประมาณ 50 ปีนั้นก็เกิดการผลักภาระการชำระหนี้ไปให้ชนรุ่นหลังซึ่งก็เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างชนรุ่นด้วย ดังนั้นภาครัฐจึงควรสร้างกรอบกำหนดเงื่อนไขในการดึงดูดส่วนเกินทางเศรษฐกิจของคนบางกลุ่มออกมาเพื่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมสองลักษณะดังกล่าวให้น้อยที่สุด ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เรื้อรังในสังคมไทยมานานและเป็นช่องว่างของกฎหมายทำให้ผู้ที่ได้รับทราบข้อมูลสามารถเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้มาก ตัวอย่างเช่น บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่มักจะได้ประโยชน์จากโครงการรัฐนั้นก็สมควรที่รัฐจะต้องเก็บภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือห้างสรรพสินค้าที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาถนนโดยรัฐ แต่เป็นผู้ที่สร้างปัญหา

รถติดก็สมควรที่จะต้องเสียภาษีการพัฒนาท้องถิ่น แม้กระทั่งการที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นไปรอการพัฒนาทำให้ต้นทุนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐเพิ่มสูงขึ้นนั้นก็จำเป็นต้องเสียภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อดึงดูดประโยชน์ส่วนเกินจากคนบางกลุ่มและลดปัญหาความไม่เป็นธรรมลง

อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องความไม่เป็นธรรมระหว่างชนรุ่นนั้น เป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนให้การกู้เงินควรกระทำเท่าที่จำเป็นและเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด เพราะชนรุ่นหลังไม่มีส่วนในการตัดสินใจแต่ต้องรับภาระที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโครงการของรัฐนั้นถูกดำเนินการด้วยอคติและไม่ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่ชัดเจน ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ดังเช่น สนามบินร้างในบางจังหวัดท่าเรือในแม่น้ำที่กลายเป็นแหล่งตกปลา หรือ แอร์พอร์ตลิงค์ที่เกิดปัญหาด้านต้นทุนและการบริหารโครงการในที่สุดรวมทั้งต้องพึ่งพาเทคโนโลยีภายนอกและเสียโอกาสในการถ่ายทอดเทคโนโลยีไประยะหนึ่งด้วย

8. ประเด็นที่ต้องติดตามและศึกษาเพิ่มเติม

โครงการกู้เงิน 2 ล้านล้านบาทเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งนั้นมีประเด็นที่ต้องติดตามทั้งในแง่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางวิชาการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ โดยแยกเป็นประเด็นย่อยดังนี้

8.1 การพิจารณาของวุฒิสภา และการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น อยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาของวุฒิสภา และหากวุฒิสภาเห็นชอบก็สามารถนำทูลเกล้าเพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติได้ อย่างไรก็ตามมีกระแสคัดค้านโดยเฉพาะฝ่ายค้านที่จะนำร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นการขัดรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ ซึ่งจะต้องติดตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างใกล้ชิด

8.2 การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่เกี่ยวข้องและการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะมีปัญหาในขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก็สมควรดำเนินการด้วยความโปร่งใส เชื่อถือได้ และถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้มีข้อมูลพร้อมสำหรับการลงทุนในรูปแบบที่จำเป็นต่อการพัฒนา นอกจากนี้สมควรที่ภาครัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆให้ประชาชน

เข้าถึงได้ง่าย เพื่อเสริมสร้างการรับรู้และตื่นตัวในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและส่งเสริมการตรวจสอบ โดยภาคประชาชนและนักวิชาการ

8.3 การบริหารโครงการและการจัดองค์กร

เป็นที่ทราบกันดีว่า มีหลายรูปแบบในการลงทุนแม้ว่ารูปแบบ PPPs จะได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การบริหารโครงการและการจัดองค์กรนั้นจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องมีความชัดเจน เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่า หากโครงการทั้งหมดจะต้องเร่งทำในระยะเวลา 7 ปี ก็จะทำให้เกิดการขาดบุคลากรในการตรวจรับงานและบริหารโครงการ ยิ่งไปกว่านั้น หากจะต้องสร้างรถไฟความเร็วสูงก็ควรที่ภาครัฐต้องกำหนดเงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีและสนับสนุนการสร้างบุคลากรทั้งในการซ่อมบำรุงและการพัฒนาเทคโนโลยีเอง รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการใช้วัสดุที่ผลิตขึ้นในประเทศในสัดส่วนที่กำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะทำให้ประเทศไทยได้ประโยชน์ด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีพร้อมๆ กับการได้มาซึ่งการก่อสร้าง

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและการขนส่งภายใต้วงเงินกู้ 2 ล้านล้านบาทนั้นมีมิติทั้งด้านการพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งให้มีต้นทุนการขนส่งลดลง การเชื่อมโยงภูมิภาคและประเทศอาเซียน และการพัฒนาระบบสนับสนุน อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะการกู้เงินนอกงบประมาณจำนวนมากและมีภาระหนี้และระยะเวลาการชำระคืนที่ยาวนาน สมควรที่โครงการต่างๆจะถูกพิจารณาอย่างรอบคอบและคุ้มค่าที่สุด งานศึกษานี้เป็นงานศึกษาหนึ่งที่วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภายใต้กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลในบริบทต่างๆที่เป็นแง่มุมทางวิชาการ โดยงานศึกษานี้ตอบประเด็นเรื่อง ความจำเป็นในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การลดต้นทุนโลจิสติกส์ การเชื่อมโยงภูมิภาค ประเด็นด้านประสิทธิภาพ และประเด็นด้านความเสมอภาค ผลการศึกษาพบว่า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นสิ่งจำเป็น ระดับหนึ่ง และควรดำเนินการภายใต้กรอบการศึกษาที่ชัดเจน เชื่อถือได้ และสอดคล้องกับเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฯ ในโครงการต่างๆ ตามเอกสารประกอบนั้น อาจไม่ได้ดำเนินการทั้งหมด เนื่องจาก หลายโครงการ อยู่ระหว่าง/ยังไม่ได้ ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และมีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนสูงเกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ ทำให้โครงการบางส่วนไม่ได้ถูกดำเนินการ ยิ่งไปกว่านั้นโครงการที่ระบุในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ โดยเฉพาะ

รถไฟความเร็วสูงและรถไฟฟ้ามหานคร ไม่ได้มีบทบาทในการลดต้นทุนโลจิสติกส์ ของสินค้าแม้ว่าในภาพรวมโครงการที่มีส่วนในการลดต้นทุนโลจิสติกส์นั้นเป็นกลุ่มที่อยู่ในเชิงของที่มีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งด้านบุคลากร ถนนรถไฟทางคู่ และศูนย์เปลี่ยนถ่ายจากระบบถนนไปสู่ระบบราง

แม้ว่าจะมีประเด็นเรื่องข้อกฎหมายว่าโครงการกู้เงินจะขัดรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ หรือไม่ แต่ในภาพรวมก็ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการให้มีความน่าเชื่อถือ ถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งต้องเผยแพร่สู่สาธารณะ ในขณะที่บริการรถไฟความเร็วสูงและรถไฟฟ้ามหานคร เป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องอุดหนุน ราคาโดยสารถูกกว่าที่เอกชนรับเองจะต้องพิจารณาประเด็นถนนเชื่อมต่อภูมิภาคในลักษณะของสินค้าสาธารณะภูมิภาคที่ภูมิภาคควรเป็นผู้รับภาระ รวมทั้งพิจารณาประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในสังคมและความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น และการดึงดูดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากผู้ได้รับประโยชน์ดังกล่าว โดยเฉพาะบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และห้างสรรพสินค้า

ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา คือ สมควรที่รัฐจะต้องกำหนดเงื่อนไขบริการสาธารณะ (Public Service Obligation)เปิดเผยข้อมูลที่เป็นสาธารณะโดยเฉพาะการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการขนาดใหญ่ และกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน เรื่อง การบริหารเงินกู้ รวมถึงการบริหารจัดการโครงการ ที่คำนึงถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการกำหนดเงื่อนไขของการใช้วัสดุภายในประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Chevroulet, Tristan, Liana Giorgi, and hristian Reynaud (2012). New approach for the assessment of high-speed rial projects and how to contain cost overruns: Lessons from the EVA-TREN project, *Journal of Infrastructure Systems*, 18: 297-304.

Flyvbjerg, Bent (2009). Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built-and what we can do about it, *Oxford Review of Economic Policy*, 25:3, 344-367.

Schwab, Klaus, ed. (various years) *The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, Geneva.

Siemiatycki, Matti (2012). The global production of transportation Public-Private Partnerships, *International Journal of urban and Regional Research* 37:4 1254-72.

Stoney, Christopher, Tamara krawchenko (2012). Transparency and accountability in infrastructure stimulus spending: A coparison of Canadians, Australian and U.S. programs, *Canadian Public Administration*, 55:4 481-503.

ภาษาไทย

ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ (2556) เอกสารประกอบการชี้แจงเรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ด้านการขนส่ง, นำเสนอที่โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์เซ็นทรัลเวิลด์ 21 มกราคม 2556.

ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ (2556) เอกสารประกอบการปาฐกถา เรื่อง โครงการ 2 ล้านล้านบาท : Growth Engine สู่อสังหาริมทรัพย์ไทย, นำเสนอในงาน MRE Seminar 2013: 2 ล้านล้านบาท MEGA Projects พลิกโฉมอสังหาฯไทย, นำเสนอที่โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์เซ็นทรัลพลาซ่าลาดพร้าว 14 กันยายน 2556.

ชุติมา เสนะวัต ศิริกัญญา ต้นสกุล และเศรษฐพุมิ สุทธิวาทนฤพุมิ (2556) 10 ปีงบประมาณไทย ... เราเรียนรู้อะไร, เอกสาร Policy Watch, มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา.

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2556) รายงานวิจัย เรื่องการใช้ประโยชน์จากระบบรถไฟที่เชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของภูมิภาค, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

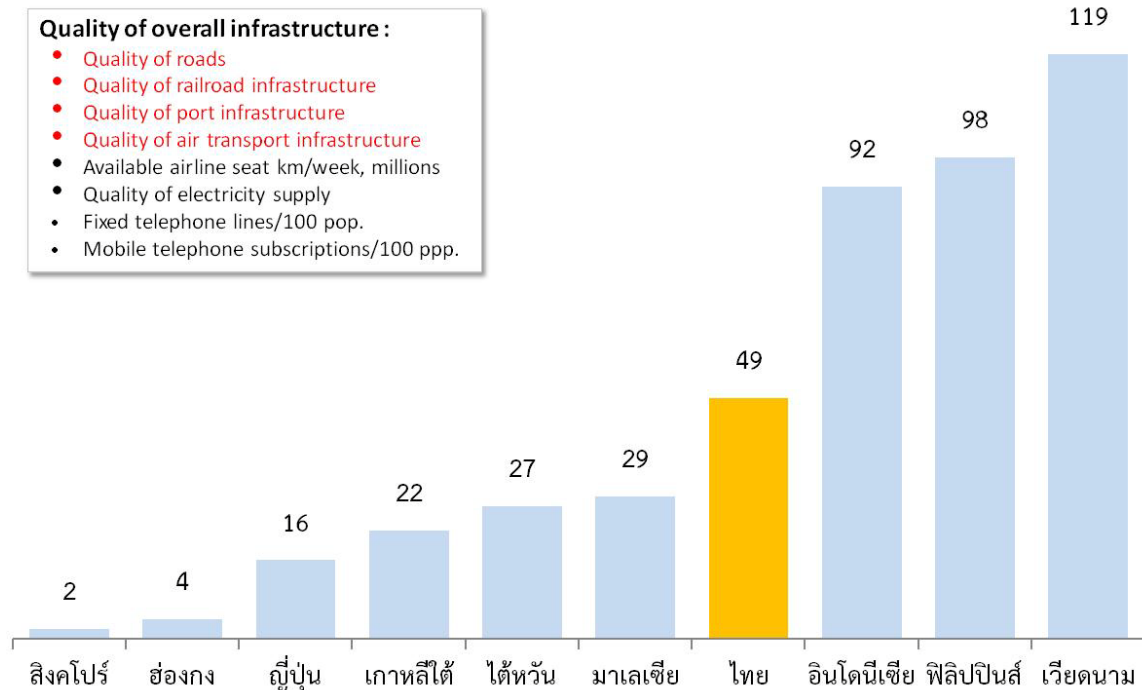
เศรษฐพุมิ สุทธิวาทนฤพุมิวิรัตน์ ประดิษฐ์ทัศนีย์ และศิริกัญญา ต้นสกุล (2556) โครงการ 2 ล้านล้านบาท กับอนาคตประเทศไทย: ความเสี่ยงต่อภาระหนี้, เอกสาร Background Paper งานสัมมนาโครงการ 2 ล้านล้านบาท กับอนาคตประเทศไทย, มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา 24 เมษายน 2556.

สมชัย จิตสุชน และสุเมธ องกิตติกุล (2556) รายงานสรุป ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... , เอกสาร Thai Law Watch, โครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมายภายใต้ความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและสถาบันพระปกเกล้า.

สุวิดา จิรประเสริฐกุล และณัฐธิดา ดำริห์ (2556) ย้อนรอยแอร์พอร์ตลิงค์ (Airport Link): บทเรียนสำคัญ สำหรับโครงการ 2 ล้านล้าน เอกสาร Policy Watch, มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา.

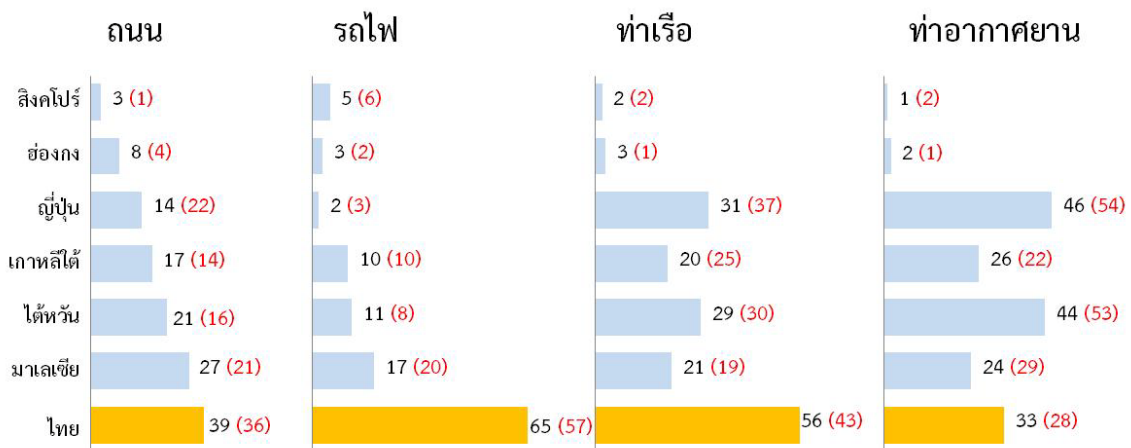
สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... เข้าถึงที่ http://thainews.prd.go.th/centerweb/news/NewsDetail?NT01_NewsID=TNPOL5609200010020

แผนภาพที่ 1 ข้อมูลตัวชี้วัดย่อยคุณภาพโดยรวมของโครงสร้างพื้นฐานเปรียบเทียบรายประเทศ



ที่มา: The Global Competitive Report 2012-2013 เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการ 2 ล้านล้านบาท: Growth Engine สู่สังหาริมทรัพย์ไทย

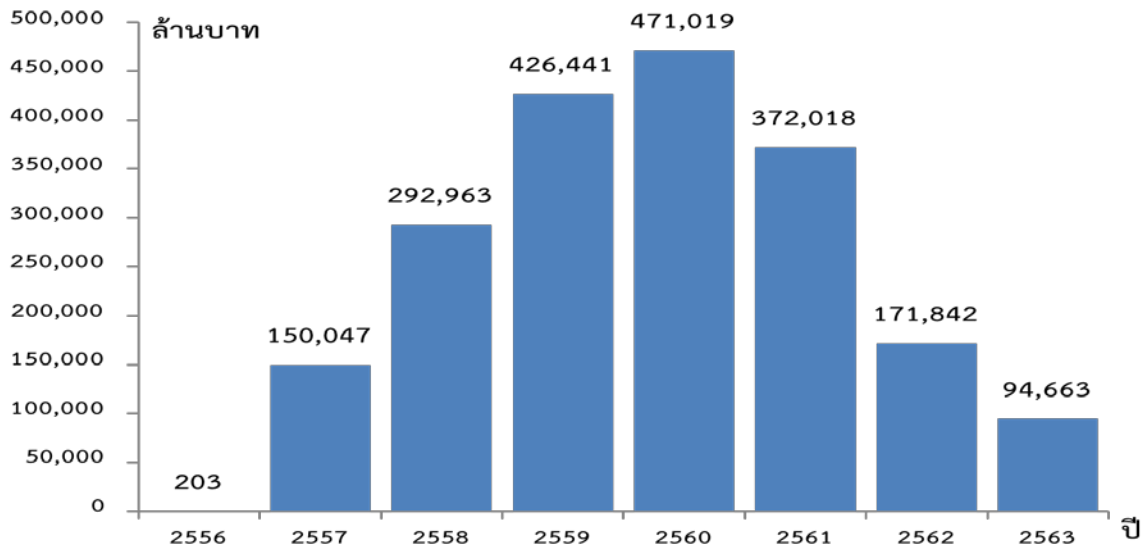
แผนภาพที่ 2 แสดงข้อมูลตัวชี้วัดย่อยคุณภาพของถนน ระบบราง ท่าเรือ และการขนส่งทางอากาศเปรียบเทียบรายประเทศ



ที่มา: The Global Competitive Report 2012-2013 เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการ 2 ล้านล้านบาท: Growth Engine สู่สังหาริมทรัพย์ไทย

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บแสดงอันดับในปีก่อนหน้า

แผนภาพที่ 3 แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน



ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการ 2 ล้านล้านบาท:Growth Engine สู่สังหาริมทรัพย์ไทย

แผนภาพที่ 4 ข้อมูลดัชนีความสามารถในการแข่งขันโดยรวมแยกรายองค์ประกอบของประเทศในอาเซียน

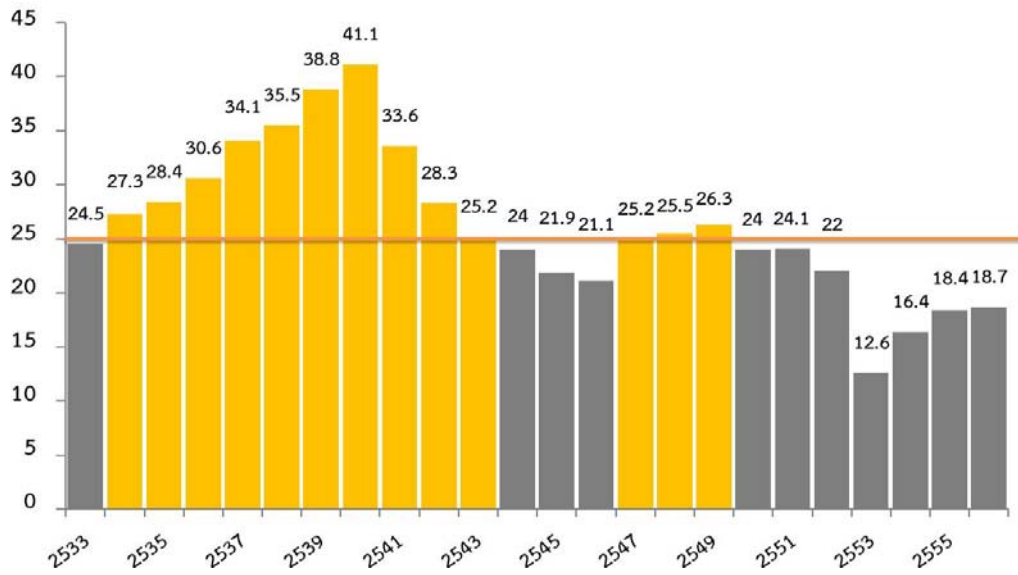
Country/economy	GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX	BASIC REQUIREMENTS				EFFICIENCY ENHANCERS						INNOVATION AND SOPHISTICATION FACTORS	
		1st pillar: institutions	2nd pillar: Infrastructure	3rd pillar: Macroeconomic environment	4th pillar: Health and primary education	5th pillar: Higher education and training	6th pillar: Goods market efficiency	7th pillar: Labor market efficiency	8th pillar: Financial market development	9th pillar: Technological readiness	10th pillar: Market size	11th pillar: Business sophistication	12th pillar: Innovation
Singapore	2	3	2	18	2	1	1	2	7	34	17	9	
Malaysia	24	29	29	38	33	46	10	25	6	51	20	25	
Brunei Darussalam	26	25	58	1	23	55	42	10	58	71	131	59	
Thailand	37	78	47	31	81	66	34	62	32	78	22	66	
Indonesia	38	67	61	26	72	64	50	103	60	75	15	33	
Philippines	59	79	96	40	96	67	82	100	48	77	33	69	
Vietnam	70	98	82	87	67	95	74	58	93	102	36	76	
Lao PDR	81	63	84	93	80	111	54	44	91	113	122	66	
Cambodia	88	91	101	83	99	116	55	27	65	97	92	91	
Myanmar	139	141	141	125	111	139	135	98	144	148	79	143	

Worst Median Best

ที่มา: The Global Competitive Report 2013-2014, World Economic Forum

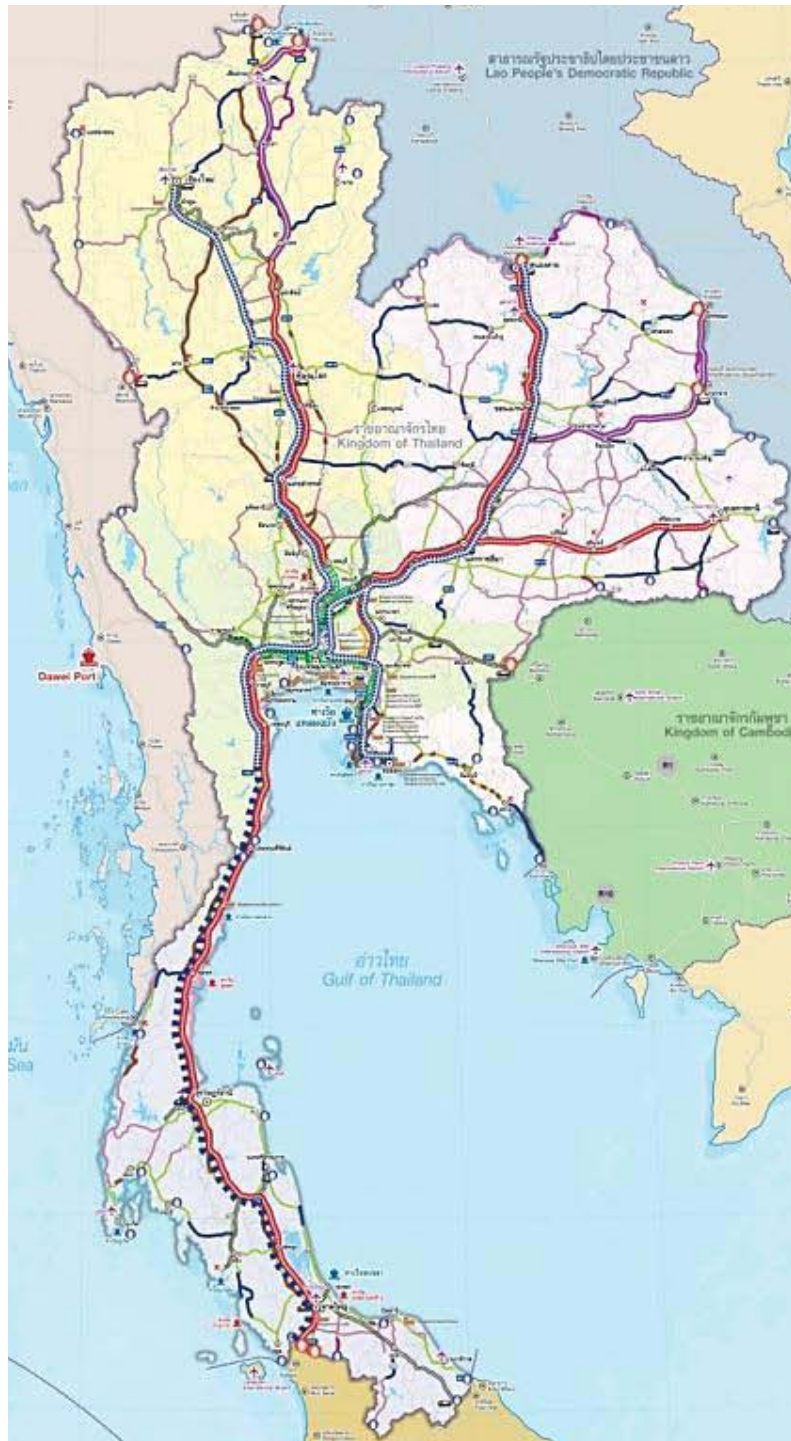
แผนภาพที่ 5 แสดงงบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนต่อรายจ่ายรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533-2556

งบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนต่อรายจ่ายรวม(%)



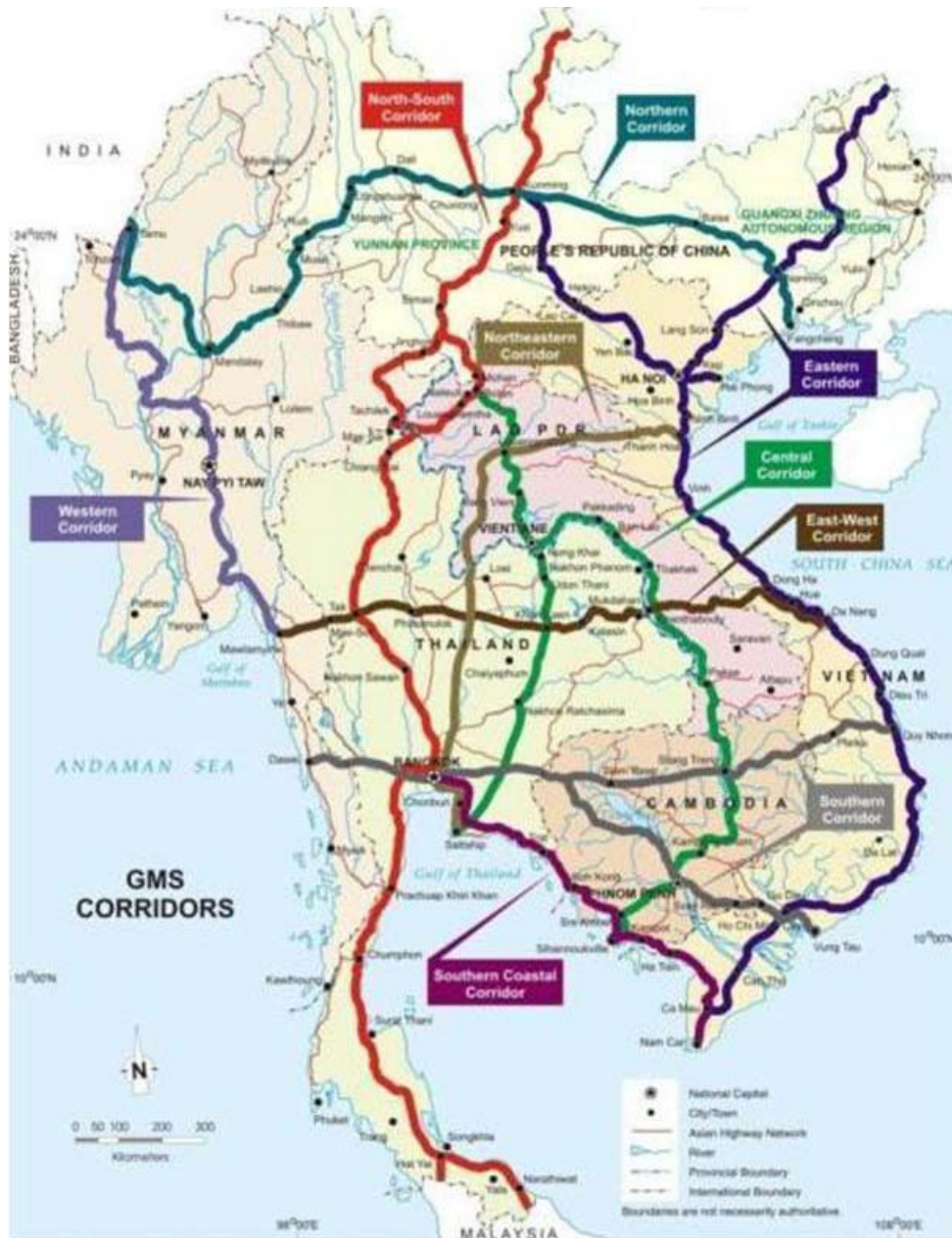
ที่มา กระทรวงการคลัง

แผนภาพที่ 6 รายละเอียดการเชื่อมต่อภูมิภาคและอาเซียนผ่านในระบบรางตามแผน



ที่มา: กระทรวงคมนาคม

แผนภาพที่ 7 รายละเอียดทางหลวงเชื่อมต่อประเทศในกลุ่มลุ่มน้ำโขง



ที่มา: กระทรวงคมนาคม

ตารางที่ 1 สรุปวงเงินงบประมาณตามยุทธศาสตร์และแผนงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ

ลักษณะยุทธศาสตร์	วงเงิน
1.ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (ร้อยละ 18)	354,560.73 ล้านบาท
1.1แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ	308,377.85 ล้านบาท
1.2แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่ง	29,819.50 ล้านบาท
1.3 แผนงานพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกที่สำคัญของประเทศ	16,403.38ล้านบาท
2.ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน (ร้อยละ 52)	1,042,376.74 ล้านบาท
2.1แผนงานพัฒนาประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน	47,945.84 ล้านบาท
2.2แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค	994,430.90 ล้านบาท
3.ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว (ร้อยละ 30)	593,801.52 ล้านบาท
3.1แผนงานระบบขนส่งในเขตเมือง	472,448.12 ล้านบาท
3.2แผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ	121,353.40 ล้านบาท

ตารางที่ 2 รายละเอียดการดำเนินการในแต่ละปี

โครงการ	รายละเอียด
ดำเนินการได้ทันทีหลัง พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้	
1. โครงการรถไฟฟ้า (อยู่ระหว่างการก่อสร้าง)	สายสีม่วงช่วงบางใหญ่ -บางซื่อ สายสีน้ำเงินช่วงหัวลำโพง-บางแคและช่วงบางซื่อ-ท่าพระสายสีเขียวช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ
2. โครงการก่อสร้างทางหลวง	ก่อสร้างบูรณะทางหลวงสายหลักระหว่างภาค 235 โครงการเร่งรัดก่อสร้างขยาย 4 ช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวง 6 สายทางก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายบางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมาก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟจำนวน 22 แห่ง
3. โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท.	โครงการติดตั้งระบบโครงข่ายโทรคมนาคม /ติดตั้งและปรับปรุงเครื่องกันโครงการปรับปรุงทางรางหมอนสะพานและติดตั้งรั้ว
ประกวดราคาปี 57	
1. โครงการรถไฟความเร็วสูง 3 เส้นทาง (งานโยธา)	สายเหนือ: กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ (พิษณุโลก) สายตะวันออกเฉียงเหนือ : กรุงเทพฯ-หนองคาย (โคราช) สายใต้: กรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์ (หัวหิน)
2. โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ 5 เส้นทาง	สายลพบุรี-ปากน้ำโพ สายมาบะเกาะ-ชุมทางถนนจิระ สายนครปฐม -หัวหิน สายชุมทางถนนจิระ-ขอนแก่น สายประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร
3. โครงการก่อสร้างรถไฟสายใหม่	สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ
4. โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท.	โครงการติดตั้งระบบโครงข่ายโทรคมนาคม /ติดตั้งและปรับปรุงเครื่องกันเสมอระดับ
5. โครงการ Mass Rapid Transit 8 เส้นทาง	สายสีแดงอ่อนช่วงบางซื่อ -ตลิ่งชัน สายสีแดงอ่อนช่วงบางซื่อ-มักกะสัน-หัวหมากและช่วงบางซื่อ-หัวลำโพง สายสีแดงเข้มช่วงรังสิต - ม.ธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต สายสีแดงอ่อนช่วงตลิ่งชัน-ศาลายา สายสีเขียวช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต สายสีชมพูช่วงแคราย-มีนบุรี สายสีส้มช่วงศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย-มีนบุรี สายสีเหลืองช่วงลาดพร้าว-สำโรง
6. โครงการก่อสร้างทางราง	โครงการก่อสร้างโรงรถจักรแห่งใหม่ที่แก่งคอย
7. โครงการก่อสร้างทางหลวง	พัฒนาโครงข่ายทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ 6 สายทาง เร่งรัดก่อสร้างขยาย 4 ช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพ ทางหลวง 17 สายทางก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟจำนวน 22 แห่ง ก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน) สายบางใหญ่ -บ้านโป่ง-กาญจนบุรีและพญา-มาบตาพุด
8. โครงการก่อสร้างทางหลวงชนบท	โครงการสนับสนุนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 1 โครงการ โครงการแก้ไขปัญหารถจราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค 1 โครงการโครงการก่อสร้างสะพานและอุโมงค์ข้ามทางรถไฟระยะที่ 1 จำนวน 8 แห่งโครงการข่ายทางหลวงชนบทเพื่อการท่องเที่ยวระยะที่ 1 จำนวน 12 โครงการ
9. โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก	โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของจ. เชียงรายระยะที่ 1
10. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพ การขนส่งสินค้าในแม่น้ำป่าสัก	ศึกษาออกแบบรายละเอียด /ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเส้นทางเชื่อมแม่น้ำป่าสัก-แม่น้ำเจ้าพระยาออกสู่ทะเล ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งฝั่งระยะที่ 1
ประกวดราคาปี 2558	
1. โครงการ Mass Rapid Transit	สายสีเขียวช่วงสมุทรปราการ-บางปู รถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

โครงการ	รายละเอียด
	(Airport Rail link) ส่วนต่อขยายช่วงดอนเมือง-บางซื่อ-พญาไท
2. โครงการรถไฟความเร็วสูง	สายเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail link) ต่อขยายจากสนามบินสุวรรณภูมิ-ชลบุรี-พิทยา-ระยอง
3. โครงการก่อสร้างรถไฟสายใหม่	สายชุมทางบ้านภาชี-นครหลวง
4. โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท.	โครงการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณไฟสี/เครื่องกั้นเสมอระดับ โครงการปรับปรุงทางรางหมอนสะพานและติดตั้งรั้ว
5. โครงการก่อสร้างทางหลวง	พัฒนาโครงข่ายทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ 3 สายทาง เร่งรัดก่อสร้างขยาย 4 ช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวง 14 สายทาง ก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟจำนวน 8 แห่ง
6. โครงการก่อสร้างทางหลวงชนบท	โครงการสนับสนุนท่าเทียบเรือเชียงแสน 2 เส้นทาง โครงการแก้ไขปัญหাজราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค 1 เส้นทาง โครงการก่อสร้างสะพานและอุโมงค์ข้ามทางรถไฟระยะที่ 2 จำนวน 17 แห่ง โครงการขยายทางหลวงชนบทเพื่อการท่องเที่ยวระยะที่ 2 จำนวน 10 โครงการ
7. โครงการพัฒนาทางน้ำ	โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าในแม่น้ำป่าสัก (ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งฝั่งระยะที่ 2)
ประจวบคราครปี 2559	
1. โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ 6 เส้นทาง	สายหัวหิน-ประจวบคีรีขันธ์ สายชุมพร -สุราษฎร์ธานี สายสุราษฎร์ธานี -ปาดังเบซาร์สายขอนแก่น-หนองคาย สายจระ-อุบลราชธานี สายปากน้ำโพ-เด่นชัย
2. โครงการก่อสร้างรถไฟสายใหม่	สายบ้านไผ่-นครพนม
3. โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท.	โครงการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณไฟสี /เครื่องกั้นเสมอระดับ โครงการปรับปรุงทางรางหมอนสะพานและติดตั้งรั้ว
4. โครงการก่อสร้างทางหลวง	พัฒนาโครงข่ายทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ 2 สายทาง เร่งรัดก่อสร้างขยาย 4 ช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวง 8 สายทาง ก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟจำนวน 31 แห่ง
5. โครงการก่อสร้างทางหลวงชนบท	โครงการสนับสนุนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 1 เส้นทาง โครงการสนับสนุนนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือแหลมฉบัง 2 เส้นทาง โครงการสนับสนุนท่าเทียบเรือเชียงแสน 1 เส้นทาง
6. โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก	โครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางถนนด้วยรถบรรทุก 15 แห่ง
7. โครงการพัฒนาทางน้ำ	ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่ 2 ก่อสร้างท่าเรือชุมพร ก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าทางลำน้ำเพื่อการประหยัดพลังงานที่จ.อ่างทอง ก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกปากบาราจ.สตูลระยะที่ 1
ประจวบคราครปี 2560	
1. โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท.	โครงการปรับปรุงทางรางหมอนสะพานและติดตั้งรั้ว
2. โครงการก่อสร้างทางหลวงชนบท	โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาจ.พระนครศรีอยุธยา โครงการสนับสนุนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 1 โครงการ
3. โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	โครงการศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของจ.เชียงรายระยะที่

โครงการ	รายละเอียด
และสิ่งอำนวยความสะดวก	2

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการ 2 ล้านล้านบาท:Growth Engine สู่อสังหาริมทรัพย์ไทย

ตารางที่ 3 จำนวนโครงการที่ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแล้ว และอยู่ระหว่างเตรียมการศึกษา

กลุ่มโครงการ	โครงการทั้งหมด	ศึกษาความเหมาะสมของโครงการแล้ว	โครงการที่ไม่ต้องทำการศึกษา	อยู่ระหว่างการเตรียมการศึกษา
แผนลงทุนระบบรางระยะเร่งด่วน	9	5	4	-
แผนลงทุนระบบรางสายใหม่	3	2	-	1
รถไฟทางคู่	6	-	-	6
รถไฟความเร็วสูง	4	-	-	4
รถไฟชานเมืองสายสีแดง และแอร์พอร์ตลิงก์	5	5	-	-
รถไฟฟ้า MRT	8	8	-	-
โครงการระบบราง และอื่นๆ	1	1	-	-
ทางหลวงแผ่นดิน	7	3	4	-
ทางหลวงชนบท	2	2	-	-
สถานีขนส่งสินค้า	2	1	-	1
ท่าเรือชายฝั่ง และท่าเรือในลำน้ำ	5	-	-	5
โครงสร้างพื้นฐานทางศุลกากร	1	-	1	-
รวม	53	27	9	17

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการ 2 ล้านล้านบาท:Growth Engine สู่สังหาริมทรัพย์ไทย

หมายเหตุ โครงการรถไฟความเร็วสูงอยู่ในระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการโดยมี สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร และ การรถไฟแห่งประเทศไทย รับผิดชอบการจัดจ้างที่ปรึกษาศึกษา

ภาคผนวกที่ 1

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศพ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศพ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ยุทธศาสตร์” หมายความว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ

“แผนงาน” หมายความว่าแผนงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ตามยุทธศาสตร์และแผนงานและภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาทและให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปจ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังกระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ออกไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

มาตรา ๗ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๘ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ที่ออกจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้

มาตรา๙ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตา มมาตรา๕ โดยดำเนินการกู้เงินราย ใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปรลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุซื้อคืนหรือไถ่ถอน ตราสารหนี้ของรัฐบาลหรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

มาตรา๑๐ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความ เสี่ยงในอัตรา แลกเปลี่ยนหรือกระจายการชำระหนี้โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้อัตราดอกเบี้ยหนึ่ง มีให้ขึ้นรวมในวงเงินตามมาตรา ๕ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมากและกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับ โครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกันกระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึง กำหนดชำระ

มาตรา๑๑ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่า ด้วยการบริหารหนี้สาธารณะทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา๑๐วรรคสามให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ สาธารณะและพัฒนาลาดตราสารหนี้ในประเทศโดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและให้กระทรวงการคลัง นำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

มาตรา๑๒ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงินการเบิกจ่าย เงินกู้การชำระหนี้และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้

การเบิกจ่ายเงินกู้อัตราดอกเบี้ยหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้วแต่ยังมิได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าวและกระทรวงการคลัง เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการเงินกู้หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้อาจให้สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้

มาตรา๑๓ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ มาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

หมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ

มาตรา๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้าย พระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการ ตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่ม โครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัดเสนอ โครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง เพื่อ

พิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการกรอบเงิน
ดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน

มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้วให้บริหารจัดการ
โครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้า
สังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานและรายงานผลการติดตาม
และประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
กำหนด

มาตรา ๑๘ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำ
ในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภา
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

ที่มา: สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์

http://thainews.prd.go.th/centerweb/news/NewsDetail?NT01_NewsID=TNPOL5609200010020

ภาคผนวกที่ 2

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
ก.ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ	
๑.ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า	๓๕๔,๕๖๐.๗๓ล้านบาท
๑.๑ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ โดยพัฒนาทางคู่ในเส้นทางต่างๆ ได้แก่ ลพบุรี-แพร่ (เด่นชัย),สระบุรี (มาบกะเบา)-นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ)-หนองคาย,นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ)-อุบลราชธานี,นครปฐม-หัวหิน-สุราษฎร์ธานี-สงขลา (ปาดังเบซาร์) และทางคู่ในเส้นทางอื่นที่เชื่อมโยงกับโครงข่ายการขนส่งหลัก รวมถึงการปรับปรุงระบบเครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยของการเดินรถไฟ	
๑.๒ แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่ง โดยพัฒนาท่าเรือลำน้ำและท่าเรือชายฝั่งทะเลทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เพื่อประโยชน์แก่การขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ	
๑.๓ แผนงานพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกที่สำคัญของประเทศ โดยการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกที่จะเชื่อมกับเส้นทางรถไฟ การพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงท่าเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นเพื่อการขนส่ง	
๒.ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน	๑,๐๔๒,๓๗๖.๗๔ ล้านบาท
๒.๑ แผนงานพัฒนาประตูการค้าหลักและประตูการค้าหลักและประตูชายแดน โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดนปรับปรุงด่านพรมแดนการก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพระบบถนนในโครงข่ายการเดินทางและขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	
๒.๒ แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค โดย(๑)พัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางหลักได้แก่ กรุงเทพมหานคร-เชียงใหม่, กรุงเทพมหานคร-นครราชสีมา-หนองคาย, กรุงเทพมหานคร-หัวหิน-สงขลา (ปาดังเบซาร์)และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ฉะเชิงเทรา-พัทยา-ระยองเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายและการบริหารจัดการการขนส่ง ผู้โดยสารและสินค้าให้เกิดบริการที่สะดวกและปลอดภัยในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมืองและระหว่างประเทศ การกระจายความเจริญไปสู่เมืองต่างๆในภูมิภาคและสนับสนุนการขยายฐานเศรษฐกิจตามแนวโครงข่ายเส้นทางรถไฟ รวมทั้งพัฒนาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แพร่ (เด่นชัย)-เชียงใหม่(เชียงใหม่) และสายขอนแก่น (บ้านฝ้าย)-มุกดาหาร-นครพนม (๒) พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสสำหรับการปรับโครงสร้างของห่วงโซ่อุปทานในประเทศ	
๓.ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว	๕๙๓,๘๐๑.๕๒ล้านบาท

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>๓.๑ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมือง โดยขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางราง ให้มีความครอบคลุมพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อการเดินทางและระบบบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการเดินทางของประชาชน</p>	
<p>๓.๒ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ พัฒนาและบูรณะโครงข่ายถนนเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค ขยายช่องจราจร และเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงสายหลัก รวมทั้งการพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงพื้นที่เกษตร อุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว</p>	
<p>ข. แผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์ตาม (๑) (๒) และ (๓) เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เตรียมความพร้อมในการดำเนินโครงการการบริหารโครงการติดตาม การประเมินผล และการรายงานโครงการ</p> <p>(๒) บริหารความเสี่ยงด้านการเงินอันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม อันมีผลทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ</p> <p>(๓) รองรับการดำเนินการกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วน</p>	<p>๙,๒๖๑.๐๑ ล้านบาท</p>
<p>วงเงินดำเนินการทั้งสิ้น</p>	<p>รวม ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท</p>