

การกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุด
จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง

โดย

นายจุฬา สุขมานพ
อธิบดีกรมเจ้าท่า

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง การกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายจุฬา สุขมานพ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๕๗

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและกระบวนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการขนส่งทางราง และศึกษาแนวคิด กระบวนการและรูปแบบการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศต่างๆ แล้ว พบว่าโครงสร้างบริหารจัดการระบบรางที่มีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับประเทศไทย คือ การแบ่งแยกการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment) และการกำกับดูแล (Regulation) ออกจากการประกอบการหรือการให้บริการ (Operation) โดยสมควรจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นการบริการสาธารณะ รวมทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

การใช้อำนาจกำกับดูแลทางเศรษฐกิจควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้กรมการขนส่งทางรางทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ นอกจากการผลักดันการตราพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ซึ่งมีบทบัญญัติในการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางรางแล้ว กระทรวงคมนาคมและรัฐบาลจำเป็นต้องเผยแพร่แนวความคิดในการปรับโครงสร้างการขนส่งทางรางให้สาธารณชนได้เข้าใจและร่วมสนับสนุนนโยบายดังกล่าว และยังต้องทำความเข้าใจกับการรถไฟแห่งประเทศไทยและสภาพแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางราง ตลอดจนดำเนินการบริหารประเด็น (Issue Management) ผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างดังกล่าว

คำนำ

ในระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและนโยบายในการบริหารประเทศหลายครั้ง แต่นโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การพัฒนารถไฟทางคู่ นับว่าเป็นโครงการที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการขนส่งทางราง ซึ่งถือเป็นโครงการที่มีการขับเคลื่อนผลักดันมาเป็นระยะเวลานานและน่าจะเริ่มเกิดผลเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบการขนส่ง การมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางที่เพียงพอและมีคุณภาพ จะส่งผลให้เกิดการตัดสินใจลงทุนเกี่ยวกับขบวนรถไฟมากขึ้น เมื่อทางรถไฟพร้อมและตัวรถไฟดีขึ้น การเดินทางหรือการขนส่งทางรถไฟจะมีแนวโน้มขยายตัว เพราะผู้ใช้บริการได้เห็นความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น และเมื่อผู้ใช้บริการมีความต้องการการใช้บริการการขนส่งทางรางมากขึ้น ก็จะส่งผลให้ตลาดการให้บริการต้องขยายตัวรองรับความต้องการดังกล่าว

การที่รัฐบาลตัดสินใจลงทุนต่อเนื่องกว่า ๖๐๐,๐๐๐ ล้านบาทเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง รัฐบาลต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วยจะอย่างไรที่จะให้การลงทุนดังกล่าวเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทางรถไฟอย่างเต็มที่ ตลาดการให้บริการขนส่งทางรางที่มีลักษณะผูกขาดโดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น การเปิดตลาดการให้บริการขนส่งทางรางจึงเป็นแนวทางสำคัญไม่น้อยกว่าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องผลักดันเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องต่อไป

การเปิดตลาดตามหลักการข้างต้นจะต้องอาศัยกลไกในการกำกับดูแล โดยองค์กรกำกับดูแล จะทำหน้าที่บริหารนโยบายของรัฐ รวมถึงประสานประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ให้บริการขนส่ง (ทั้งจากภาครัฐและเอกชน) และผู้ใช้บริการ งานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการนำเสนอแนวทางการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของไทย โดยเน้นในเรื่องการตั้งองค์กรกำกับดูแลและแผนงานมาตรการเบื้องต้นที่องค์กรกำกับดูแลควรดำเนินการในระยะเริ่มแรก

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยนี้จะเกิดประโยชน์ในทางวิชาการ สามารถนำไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นผลสัมฤทธิ์ได้

(นายจุฬา สุขมานพ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค-ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง	๕
ทฤษฎีการกำกับดูแล	๕
ทฤษฎีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ	๕
การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาอื่นในประเทศไทย	๘
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ	๘
ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕	๑๒
สรุป	๑๔
บทที่ ๓ สรุปแนวทางการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของไทย	๑๖
การเปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของต่างประเทศ	๑๖
บทบาทและโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลของไทย	๒๔
ข้อเสนอรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลด้านการขนส่งทางราง	๒๗
แผนงานและมาตรการเบื้องต้นที่องค์กรกำกับดูแลควรนำไปปฏิบัติในระยะเริ่มแรก	๓๒
สรุป	๓๔
บทที่ ๔ การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ	๓๖
กระบวนการในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล	๓๖
การบริหารประเด็น (Issue Management) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง	๔๐
สรุป	๔๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๔
สรุป	๔๔
ข้อเสนอแนะ	๔๗
บรรณานุกรม	
ประวัติย่อผู้วิจัย	

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒ - ๑	การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ	๘
๓ - ๑	ผลกระทบก่อนและหลังการปรับโครงสร้างองค์กรทางรถไฟ ของประเทศไทย	๒๒
๔ - ๑	การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางราง กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ระยะที่ ๑	๓๙
๔ - ๒	การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางราง กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ระยะที่ ๒	๓๙
๕ - ๑	การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ	๔๕

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๑ - ๑	ลำดับของการพัฒนาด้านการขนส่ง	๑
๒ - ๑	การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย	๑๑
๓ - ๑	แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง JR TT และ JR's Operator ของประเทศญี่ปุ่น	๑๘
๓ - ๒	โครงสร้างการบริหารจัดการของบริษัทรถไฟแห่งชาติ ประเทศเยอรมนี	๒๐
๓ - ๓	กฎหมายว่าด้วยรถไฟของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	๒๓
๓ - ๔	โครงสร้างการบริหารจัดการระบบรางของไทยในปัจจุบัน	๒๔
๔ - ๑	ขั้นตอนการเสนอขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม และร่างแก้ไข พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ว. ๑๓/๒๕๕๐)	๓๖
๔ - ๒	กรอบแผนงานและขั้นตอนการดำเนินงานในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง	๓๘

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ และได้เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๕ โดยในยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดสัดส่วนของการลงทุนด้านการขนส่งทางรางประมาณร้อยละ ๖๐ ของวงเงินลงทุนทั้งหมด

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบการขนส่ง กล่าวคือ หากรัฐมีการตัดสินใจลงทุนก่อสร้างถนน ท่าเรือ ทางรถไฟ ท่าอากาศยานแล้ว สิ่งที่จะตามมาจะได้แก่ การลงทุนของภาคเอกชนในการจัดหายานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นรถ เรือ รถไฟ อากาศยาน เพื่อใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานแต่ละประเภท ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมการเดินทางและในที่สุดจะเกิดธุรกิจการให้บริการขนส่ง ทั้งสินค้าและคนโดยสาร

แผนภาพที่ ๑ - ๑ ลำดับของการพัฒนาด้านการขนส่ง



ดังนั้น เป้าหมายที่แท้จริงของการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยในด้านการขนส่งทางรางจึงไม่ใช่การมีทางรถไฟใหม่ แต่เป็นการขับเคลื่อนให้มีบริการขนส่งทางรางที่ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นและมีระดับการให้บริการที่สูงขึ้น เพื่อให้การขนส่งทางรางเป็นทางเลือกใหม่ของการเดินทางและการขนส่งของประเทศไทยและของประชาคมอาเซียน

การที่จะทำให้บริการขนส่งทางรางมีปริมาณและคุณภาพสูงขึ้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตลาดการให้บริการ จากลักษณะตลาดผูกขาดที่ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากขึ้น การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ ทางรถไฟ ออกจากการให้บริการขนส่งทางราง โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางรถไฟและโครงสร้างพื้นฐานอื่นทั้งหมด และดำเนินการเปิดตลาดการขนส่งทางรางให้มีการแข่งขันกัน ระหว่าง รฟท. และภาคเอกชน ในลักษณะเดียวกันกับการขนส่งทางถนน ทางน้ำและทางอากาศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การเปิดตลาดดังกล่าวต้องอาศัยกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐ เรียกว่า “การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ” หรือ “การกำกับดูแลกิจการ” (Economic Regulation) ดังนั้น การมีกลไกการกำกับดูแลกิจการการขนส่งทางที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทางรถไฟที่จะมีการลงทุนต่อเนื่องกว่า ๖๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ นอกจากการป้องกันการลงทุนที่สูญเปล่าแล้ว จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลที่จะเพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางภายในประเทศเป็น ๕ % ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ รวมถึงการเพิ่มปริมาณผู้โดยสารในการขนส่งทางรางและการลดต้นทุนการขนส่งโดยรวมของประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและกระบวนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการขนส่งทางราง โดยคำนึงถึงการกำกับดูแลในลักษณะที่จะส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของตลาดการให้บริการ

๒. เสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของไทย โดยครอบคลุมถึงองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแล แผนงานและมาตรการเบื้องต้นที่องค์กรกำกับดูแลควรนำไปปฏิบัติในระยะเริ่มแรก

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาระหว่างธันวาคม ๒๕๕๗ – มีนาคม ๒๕๕๘ โดยจะจำกัดเฉพาะการกำกับดูแลกิจการขนส่งสินค้าทางราง โดยในส่วนของข้อเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลจะเป็นการเสนอกรอบแนวคิดที่องค์กรกำกับดูแลควรพิจารณาในประเด็นใดเป็นอันดับแรกและจะใช้มาตรการกำกับดูแลอย่างไรสำหรับประเด็นเหล่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาแนวคิดและกระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางในประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกำกับดูแลในสาขาอื่นของไทยในปัจจุบัน เช่น สาขาพลังงาน และโทรคมนาคม หลังจากนั้น จะนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดที่ชัดเจน เหมาะสม และสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยใช้ระยะเวลาสั้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. จะได้กรอบแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง เพื่อนำเสนอประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล โดยมีแผนงานและมาตรการเบื้องต้น เป็นกรอบสำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
๒. จะได้พื้นฐานสำหรับการกำกับดูแลการขนส่งทางรางระหว่างประเทศที่จะมีการเปิดเสรีตามพันธกรณีของการเป็นประชาคมอาเซียน
๓. จะช่วยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางและทำให้การลงทุนของภาครัฐคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น รวมถึงการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนต่อเนื่องของภาคเอกชน

คำจำกัดความ

การขนส่งทางราง	หมายถึง	การขนส่งโดยใช้รถไฟ หรือยานพาหนะอื่นที่ขับเคลื่อนบนราง
โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง	หมายถึง	ทางรถไฟ อุโมงค์ สะพานรถไฟสถานีรถไฟ ชานชาลา ประแจสับเหล็ก ส่วนต่อขยายจากทางปกติ ศูนย์ซ่อมบำรุง อุปกรณ์สื่อสาร อาณัติสัญญาณและอุปกรณ์อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีไว้เพื่อใช้เดินรถไฟ

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง

ทฤษฎีการกำกับดูแล

การกำกับดูแลแบ่งออกเป็นการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศมีแนวคิดในการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) ซึ่งจะครอบคลุมถึงการกำกับดูแลใน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านแรงงาน สภาพการจ้างงาน (สุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน) และการคุ้มครองผู้บริโภค

วัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแล คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้ประเทศสามารถปรับตัวกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของโลกและสามารถแข่งขันได้ต่อไป การปฏิรูประบบการกำกับดูแลให้สามารถกระตุ้นให้เกิดสภาพการแข่งขันในตลาดจะเป็นสิ่งจูงใจสำคัญที่จะทำให้ผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพ สร้างนวัตกรรมใหม่หรือเพิ่มคุณภาพบริการของตน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริโภคแล้ว จะส่งผลถึงการเพิ่มผลิตภาพ (Productivities) โดยรวมแก่อุตสาหกรรมนั้น นอกจากนั้น ถ้าหากรัฐสามารถกำหนดกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการลดลง เกิดความโปร่งใส และสนับสนุนให้เกิดการเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบกิจการ (entrepreneurship) ระบบเศรษฐกิจของประเทศจะขยายตัวเพิ่มขึ้น และส่งผลตลอดไปถึงการจ้างงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการกำกับดูแลคือการเพิ่มความสามารถของรัฐในการบริหารนโยบายสาธารณะ เมื่อรัฐสามารถเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการหลักที่มีลักษณะผูกขาดเป็นผู้ติดตามเฝ้าระวังสภาพการประกอบการและการแข่งขันในตลาดรัฐจะสามารถจัดสรรทรัพยากรใหม่โดยมุ่งเน้นการบริหารงานในด้านอื่นได้มากยิ่งขึ้น เช่น ด้านสังคม ด้านความมั่นคงปลอดภัย สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมหรือพลังงาน

ทฤษฎีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ

แม้ในทางสากลไม่มีคำนิยามในเชิงนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ของคำว่า “กำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)” แต่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการกำกับดูแลเป็นเรื่องของการ

กำหนดและบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมกรรมการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ตลอดจนโครงสร้างของตลาดที่มีการธุรกิจนั้นดำเนินอยู่ รวมถึงการกำหนดกรอบและแนวทางขององค์กรที่จะมีอำนาจควบคุมในการกำหนดราคา ระดับการให้บริการ คุณภาพหรือสิ่งอื่น การกำกับดูแลครอบคลุมถึงการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อทำให้นโยบายเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

โดยกลไกทางกฎหมายดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการที่ภาครัฐกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรปฏิบัติตามกรอบพฤติกรรมและมีบทลงโทษสำหรับกรณี ผ่าฝืน ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้นิติบุคคลหนึ่งนิติบุคคลใดต้องจำหน่ายสินค้าภายใต้ราคาที่ควบคุม จำหน่ายสินค้าได้เฉพาะเพียงบางประเภทหรือการกำหนดพื้นที่สำหรับการจำหน่าย การกำหนดกระบวนการในการผลิต การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรการลงโทษกรณีการฝ่าฝืนอาจอยู่ในรูปของค่าปรับ การเผยแพร่ให้สังคมได้ทราบถึงการฝ่าฝืน การลงโทษจำคุก การมีคำสั่งให้ดำเนินการ ให้หยุดดำเนินการหรือให้เลิกประกอบการ เป็นต้น

โดยส่วนใหญ่ภาครัฐจะเข้ากำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เมื่อปรากฏว่ากิจการหนึ่งกิจการใดมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopolies) เช่น กิจการขนส่งทางรถไฟ การให้บริการท่าอากาศยาน หรือเมื่อจะให้อำนาจในตลาดเป็นอันมากแก่ผู้ประกอบการองค์กรหนึ่งองค์กรใด เช่น การให้สิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการขนส่งโดยรถประจำทาง การให้บริการกรรมกรที่ทำเรือ (Stevedoring) หรือเมื่อโครงสร้างตลาดของกิจการนั้นมีการแข่งขันน้อยหรือมากจนเกินไป อย่างไรก็ตาม พื้นฐานของการกำกับดูแลจะพิจารณาจากมุมมองของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยอาศัยกลไกของตลาด

ทฤษฎีในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจอาจแบ่งออกเป็น ๒ ทฤษฎีคือ การกำกับดูแลโครงสร้าง (Structural Regulation) และการกำกับดูแลพฤติกรรม (Conduct Regulation) โดยการกำกับดูแลโครงสร้างจะใช้ในการกำหนดโครงสร้างของตลาด เช่น การจำกัดการเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาด การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสามารถให้บริการในตลาดได้ ส่วนการกำกับดูแลพฤติกรรมจะนำมาใช้เพื่อการติดตามดูแลการประกอบการในตลาด เช่น การควบคุมราคา การห้ามโฆษณามาตรฐานคุณภาพของผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ดังนั้น เนื้อหาของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจจึงมีรายละเอียดสรุปได้ ๗ ด้านดังนี้

๑. ด้านราคา/อัตราค่าบริการ (Pricing/Tariffs)

มีเป้าหมายเพื่อการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค และผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยผู้ประกอบการรายเดิม ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ให้บริการ และเมื่อกลไกตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว

ก็ควรต้องค่อยๆ ลดบทบาทการกำกับดูแลในด้านราคาลงเพื่อลดต้นทุนการกำกับดูแล (Regulatory Burden)

๒. ด้านโครงสร้างตลาด (Market Structure)

มีเป้าหมายเพื่อดึงดูดนักลงทุนให้มีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคในที่สุด มาตรการสำคัญได้แก่การออกใบอนุญาต การต่อหรือไม่ต่อใบอนุญาตเพื่อควบคุมการเข้าและออกจากตลาด ให้เหมาะสมกับอุปสงค์และสภาพตลาด โดยไม่ให้เกิดการลงทุนซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

๓. ด้านพฤติกรรมตลาด (Market Behavior)

ต้องลดและขจัดพฤติกรรมใดๆ ที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขัน ทั้งการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ เช่น การปฏิเสธหรือหน่วงเหนี่ยวการร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นคอขวด หรือมีลักษณะการเลือกปฏิบัติ การอุดหนุนไขว้ระหว่างบริการ หรือการตัดราคาคู่แข่งต่ำกว่าต้นทุน รวมถึงพฤติกรรมอื่นๆ เช่น การเลือกปฏิบัติโดยให้บริการชนิดเดียวกันแต่ด้วยค่าบริการไม่เท่ากัน การร่วมมือกันเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการในการกำหนดหรือขึ้นราคาบริการ เป็นต้น

๔. ด้านการเข้าถึงโครงข่าย (Network Access)

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเปิดโครงสร้างพื้นฐานให้เชื่อมต่อกัน (Interconnection) ระหว่างโครงข่ายของผู้ประกอบกิจการรายใหม่และรายเก่าในตลาด เพื่อให้การแข่งขันเกิดขึ้นโดยทันที ลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อน และก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะจากคุณลักษณะที่คุณค่าหลักของสินค้าหรือบริการหนึ่งๆ ไม่ได้อยู่ที่คุณสมบัติของสินค้าหรือบริการนั้นๆ แต่อยู่ที่จำนวนผู้ใช้สินค้าหรือบริการ ยิ่งมีจำนวนมาก คุณค่าก็ยิ่งเพิ่มสูงขึ้น (Network Effect) หรือผลกระทบภายนอก (Externalities)

๕. ด้านภาระบริการอย่างทั่วถึง (Universal Access Obligation)

มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ารับบริการขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ตลอดจนการเข้าถึงของคนพิการหรือคนด้อยโอกาส ซึ่งอาจดำเนินการในรูปของการกำหนดให้ผู้ประกอบการมีภาระต้องสนับสนุน หรือโดยการอุดหนุนโดยรัฐ

๖. ด้านคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัย

การแข่งขันด้านราคาอาจเป็นสาเหตุทำให้คุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยลดลง จึงควรสร้างระบบตรวจสอบและประเมินตัวชี้วัดและรายงานผลต่อสาธารณะ อีกทั้งมีบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่พบคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยต่ำกว่ามาตรฐานอันควร

๗. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection)

ผู้บริโภคจำเป็นต้องได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและผู้ให้บริการที่ถูกต้องและเพียงพอที่จะตัดสินใจเพื่อเลือกใช้บริการในตลาดที่มีการแข่งขันสูง ตลอดจนมีช่องทางร้องเรียนและแก้ไขเรื่องร้องเรียน บทลงโทษ การเยียวยาและการชดเชยความเสียหายเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเกิดขึ้น

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาอื่นในประเทศไทย

ประเทศไทยได้คำนึงถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ปัจจุบันมีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ ๒ - ๑ การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ

สาขา	องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล	กฎหมายแม่บทที่ใช้กำกับดูแล
พลังงาน	คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน	พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
ประกันภัย	คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย	พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคม	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และการกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

สภาพโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้าของทั้งในประชาคมอาเซียนและสังคมโลกทำให้เกิดสภาพการแข่งขันสูงมากในทุกด้าน และส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเพื่อรองรับการแข่งขันดังกล่าว ซึ่งรวมถึงภาคการขนส่งที่เป็นภาคสนับสนุนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจมหภาค การที่จะปรับโครงสร้างภาคการขนส่งของประเทศให้เหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ โดยเน้นภารกิจในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การสร้างความมั่นใจในด้านมาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานบริการ การสร้างบรรยากาศการแข่งขันการประกอบการที่โปร่งใสและเป็นธรรม และลดการดำเนินกิจกรรมที่ภาคเอกชนมีความพร้อมหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ การปรับบทบาทดังกล่าวจำเป็นต้องมีการ

แบ่งแยกกลไกการบริหารจัดการด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และการประกอบกิจการออกจากกัน ให้ชัดเจน ซึ่งจะมีผลทำให้การบริหารทรัพยากรของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นและจะเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างตลาดภายในประเทศ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการทำให้ผู้ประกอบการไทยสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างชาติได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กระทรวงคมนาคม ได้ยกร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ซึ่งได้กำหนดหลักการของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในภาคการขนส่ง โดยครอบคลุมถึงอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่ง ซึ่งครอบคลุมถึงการใช้อำนาจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการขนส่งที่จะกำกับดูแล
๒. การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าประกอบการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พึงปฏิบัติระหว่างการประกอบการ และการเพิกถอนสิทธิในการประกอบการ (Structural Regulation & Conduct Regulation)
๓. การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
๔. การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ
๕. การติดตามตรวจสอบการประกอบการของผู้ได้รับอนุญาต เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนด
๖. การกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ โดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม
๗. การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือเพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ
๘. การกำหนดกลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการกับผู้ใช้บริการ

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกิจการขนส่งทางรถไฟเป็นกิจการที่ถูกควบคุมจากภาครัฐมากที่สุดกิจการหนึ่ง สาเหตุหลักประการหนึ่งมาจากโครงสร้างด้านต้นทุนของกิจการ กล่าวคือ หากพิจารณาในระยะสั้น ต้นทุนโครงสร้างพื้นฐานของการขนส่งทางรถไฟกว่าร้อยละ ๘๐ เป็นต้นทุนคงที่ และในระยะยาวกิจการขนส่งทางรถไฟยังมีลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ (Indivisibilities) มีการประหยัดต่อขนาด และมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการจะหาประโยชน์จากลักษณะการผูกขาดของกิจการ ทำให้การขนส่งทางรถไฟถูกมองว่าเป็นกิจการที่มีการผูกขาด

โดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เนื่องจากกิจการรถไฟมีต้นทุนในการลงทุนสูง จะต้องมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเมื่อกิจการนี้มีผู้ใช้มากขึ้น ก็จะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำลง ซึ่งปริมาณผู้ใช้บริการขึ้นอยู่กับความต้องการใช้บริการของผู้ใช้บริการและระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ในระยะสั้นการเปิดให้ผู้ประกอบการอื่นเข้ามาแข่งขันจึงเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้กิจการขนส่งทางรถไฟจำเป็นต้องมีเจ้าของที่เป็นเอกภาพ (Unitary Ownership) ในระดับเครือข่ายและต้องถูกควบคุมจากภาครัฐหรือรัฐเป็นเจ้าของ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในประเทศต่างๆ จึงกำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นมาควบคุมการเข้าออกตลาด (Entry and Exit) ราคา เทคโนโลยี วิธีการดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและความเป็นเจ้าของ (Ownership)

ภายใต้สถานการณ์ด้านระบบขนส่งทางรางและกรอบกฎหมายในปัจจุบัน การผลักดันให้เกิดการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางจะต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบ ๒ ด้านหลัก คือ การกำกับดูแลและบทบาทภาครัฐ โดยที่การกำกับดูแลจะเป็นการกำกับดูแลการแบ่งแยกโครงสร้างพื้นฐานออกจากการประกอบการเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสม รวมทั้งการกำหนดกฎระเบียบที่จำเป็นเพื่อการกำกับดูแล ได้แก่ กฎระเบียบเกี่ยวกับด้านการใช้โครงสร้างพื้นฐานด้านการประกอบการ ด้านความปลอดภัย ขณะที่ภาครัฐต้องมีบทบาทในด้านต่างๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการหนี้สิน ทรัพย์สิน ทรัพยากรมนุษย์ ปรับโครงสร้างองค์กร การให้เงินอุดหนุนโครงสร้างพื้นฐาน และการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ดังแสดงในแผนภาพที่ ๒ - ๑^๑

^๑ ดร. สุเมธ องกิตติกุล, ผู้อำนวยการวิจัย ด้านนโยบายการขนส่งและโลจิสติกส์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ รูปที่แสดงปรับปรุงจากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒, หน้า ๑๖.

แผนภาพที่ ๒ - ๑ การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย



แนวนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันตามที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยในข้อ ๖.๑๓ ได้กำหนดว่ารัฐบาลจะดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการในสาขาการขนส่งที่มีการแยกบทบาทและภารกิจของหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแล และหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน และจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลระบบราง เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัย โครงสร้างอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม การลงทุน การบำรุงรักษา และการบริหารจัดการ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาระบบรางให้เป็นโครงข่ายหลักของประเทศ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสาขาการขนส่งและการประกอบการโลจิสติกส์ให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาคการขนส่งเพิ่มขึ้น ดังนั้น การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางตามแนวนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการมากขึ้น ภาครัฐบาลจึงต้อง

สร้างกลไกขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความปลอดภัยและเป็นหลักประกันด้วยว่า ผู้บริโภคจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการดำเนินกิจการของเอกชน ^๒

ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕

กระทรวงคมนาคมได้บูรณาการความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยเพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง รวมทั้งสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน ตามเป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งมุ่งเน้นประเด็นท้าทายของการพัฒนาที่จะสนับสนุนการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าที่พึ่งพาทางถนนเป็นหลักไปใช้การขนส่งหลักที่เป็นรูปแบบที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่า และการเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการยกระดับความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศ โดยแผนงานการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕ สรุปดังนี้

๑. แผนงานการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง

การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองจะดำเนินการปรับปรุงระบบอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง และพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ที่มีความพร้อมดำเนินการ ๖ สายแรก และเร่งผลักดันให้สามารถดำเนินการก่อสร้างทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน (Standard Gauge) เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนตอนใต้) เพื่อให้รถไฟเป็นทางเลือกใหม่ของการเดินทาง และสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศ

๒. แผนงานการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรใน

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

โดยจะเร่งรัดขยายเส้นทางรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง เปลี่ยนรถโดยสารประจำทางให้ประชาชนได้ใช้รถที่ได้มาตรฐาน ลดมลพิษในเขตเมือง ปรับปรุงถนนและสะพาน เพื่อลดความแออัดของปริมาณจราจรในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งการพิจารณาความเป็นไปได้ในการพัฒนาถนนเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตกรุงเทพมหานคร

^๒ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ, เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม. สัมภาษณ์. ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

๓. แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถทางหลวงเพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

โดยปรับปรุงถนนเชื่อมโยงแหล่งเกษตรและแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงการปรับปรุงโครงข่ายถนนระหว่างเมืองหลักและเชื่อมเมืองหลักกับด้านพรมแดนให้เป็น ๔ ช่องจราจร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากร การก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองในเส้นทางที่มีความจำเป็นตลอดจนผลักดันการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางถนน เช่น จุดพักรถบรรทุก สถานีขนส่งสินค้า ศูนย์เปลี่ยนถ่ายระหว่างรถขนส่งทางรางกับทางถนน เพื่อให้เกิดระบบขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ สามารถรองรับการค้าการลงทุนที่จะสูงขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

๔. แผนงานการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำ

โดยการพิจารณาความเหมาะสมในการพัฒนาท่าเรือลำน้ำและท่าเรือชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เพื่อประโยชน์ในการขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ และเป็นการเปิดประตูการขนส่งด้านฝั่งทะเลอันดามันที่สามารถเชื่อมโยงเป็นสะพานเศรษฐกิจกับท่าเรือฝั่งอ่าวไทย รวมทั้งเป็นทางเลือกในการขนส่งที่ประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ใหม่

๕. แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศ

โดยการเร่งผลักดันการพัฒนาท่าอากาศยานหลักที่เป็นประตูการขนส่งของประเทศให้ได้มาตรฐานสากล สามารถรองรับความต้องการของประชาชนผู้เดินทางไปอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานในภูมิภาคให้มีบทบาทมากขึ้นในกิจกรรมด้านการบินและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการส่งเสริมการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมการบินของประเทศและการพิจารณาความเหมาะสมในการพัฒนาห้วงอากาศของไทยให้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสม

เมื่อพิจารณาจากโครงการที่จะดำเนินการตามแผนงานทั้ง ๕ ด้านจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางในแผนงานที่ ๑. และ ๒. จะใช้เงินลงทุนมากที่สุด โดยในแผนได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองไว้ เช่น

๑. โครงข่ายรถไฟครอบคลุมขึ้นอีก ๖ จังหวัด ทางคู่เพิ่มขึ้นอีก ๑,๓๐๐ กิโลเมตร
๒. เพิ่มความเร็วในการเดินรถ (รถสินค้าจาก ๒๙ กิโลเมตรต่อชั่วโมง เป็น ๖๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมงและรถด่วนพิเศษจาก ๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง เป็น ๑๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง)
๓. เพิ่มน้ำหนักกลางเพลทำให้สามารถเพิ่มการขนส่งได้ร้อยละ ๒๕ ต่อขบวน
๔. สัดส่วนการขนส่งทางรถไฟในประเทศจะเพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ ๑.๕ เป็นร้อยละ ๕ ในปี ๒๕๖๓

๕. ประชาชนเข้าถึงรถไฟได้ง่ายขึ้นการเดินทางและขนส่งด้วยรถไฟตรงเวลา และปลอดภัยมากขึ้น

๖. โครงข่ายของไทยสามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและจีนตอนใต้ ได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะทางรางเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เช่น

๑. ระบบรถไฟฟ้าสามารถรองรับการเดินทาง ๕ - ๘ ล้านคนเที่ยว/วัน
๒. มีโครงข่ายรถไฟฟ้า ๒๙๙ กิโลเมตร ในอีก ๕ ปีข้างหน้า

สรุป

นอกจากการตัดสินใจลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การมีระบบการกำกับดูแลที่ดีจะทำให้การลงทุนเกิดผลคุ้มค่าในระยะยาว สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดในกิจการในสาขาที่มีการกำกับดูแล และจะเกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ประโยชน์ต่อผู้บริโภค

การปฏิรูประบบการกำกับดูแลจะสามารถสร้างความโปร่งใส และมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล การกำกับดูแลในลักษณะที่จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาด จะทำให้ผู้บริโภคได้รับบริการในราคาที่ถูกลง มีทางเลือกมากขึ้น และมีคุณภาพของบริการที่สูงขึ้น

๒. เพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาด

การกำกับดูแลจะทำให้เกิดรูปแบบกิจการอันเป็นที่ยอมรับ และจะมีผลเป็นการลดโครงสร้างของต้นทุนการส่งออกของอุตสาหกรรมต้นน้ำ (Upstream) ทั้งในตลาดของภูมิภาคและตลาดโลกและทำให้อุตสาหกรรมนั้นสามารถแข่งขันได้ในสภาพตลาดการแข่งขันเสรี

๓. ช่วยส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและช่วยให้ตลาดลดความเสี่ยงอันเกิดจากเหตุอันไม่คาดคิดจากปัจจัยภายนอก (External Shocks)

๔. การเพิ่มการจ้างงาน

การปฏิรูประบบการกำกับดูแลจะส่งผลให้เกิดตลาดใหม่ที่มีการแข่งขันสร้างโอกาสการจ้างงานใหม่ ซึ่งจะช่วยลดภาระเรื่องเงินชดเชยกรณีถูกเลิกจ้างซึ่งกองทุนประกันสังคมต้องรับผิดชอบ

๕. เป็นเครื่องมือการตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ขององค์กร

เพื่อเป็นแนวทางเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะให้กับองค์กร เพื่อปรับปรุงแก้ไข การดำเนินงานให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๖. เกิดการสร้างพันธมิตรผูกพันเพื่อให้ผู้บริหารใช้อำนาจภายในขอบเขต

รวมถึงการสร้างกรอบความรับผิดชอบของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการต่อ ผู้มีส่วนได้เสียและสังคมส่วนรวมทำให้เกิดระบบความรับผิดชอบของผู้บริหารต่อกรรมการ และกรรมการ ต่อเจ้าของกิจการ / ผู้ถือหุ้น เป็นลำดับชั้นไป

๗. ป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นกรรมการและเสริมสร้างความโปร่งใส ในการบริหารจัดการ

๘. กระตุ้นระบบเศรษฐกิจในประเทศ

การมีระบบกำกับดูแลที่ดีจะเป็นการสร้างเพิ่มความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจของ สาธารณชน เจ้าของกิจการ ผู้ถือหุ้น นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ทำให้มูลค่ากิจการสูงขึ้นและดึงดูด การลงทุนของต่างชาติ ซึ่งจะส่งผลถึงการเพิ่มโอกาสในการจ้างงานและการแข่งขันบริการในตลาด อันจะเป็นผลให้ราคาค่าบริการลดลงโดยที่คุณภาพของบริการสูงขึ้น

๙. สร้างฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การมีบริการขนส่งที่เพียงพอจะเป็นพื้นฐานสำคัญแก่การขยายตัวด้านการค้าและ การท่องเที่ยวอันจะเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ

บทที่ ๓

สรุปแนวทางการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของไทย

ในอดีตกิจการรถไฟของประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะผูกขาด รัฐจะเป็นเจ้าของและพนักงานมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าทีของรัฐ การให้บริการขนส่งและจัดเก็บรายได้ในบางครั้งเกิดปัญหาเนื่องจากค่าโดยสารหรือค่าระวางที่จัดเก็บได้น้อยกว่าต้นทุนจริงของการดำเนินกิจการ เมื่อรัฐเข้าอุดหนุนหรือชดเชยการขาดทุน มักส่งผลให้องค์กรรถไฟดังกล่าวไม่คิดว่าผู้โดยสารเป็นลูกค้าขององค์กร เนื่องจากคุณภาพการให้บริการและผลการประกอบการของกิจการไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อผลกำไรและการจ้างงานของตนโดยตรง

หากระบบขนส่งทางรางของไทยยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคงเป็นเรื่องยากการขนส่งทางรางจะแข่งขันการขนส่งทางถนนและการขนส่งทางอื่น และจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำนโยบายการทำให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งและการค้าของอาเซียนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การที่จะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของการขนส่งทางรางต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐในการการวางแผนและลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว เมื่อโครงสร้างพื้นฐานมีความเหมาะสมและเพียงพอในเชิงปริมาณและคุณภาพ จะต้องมีการผลักดันให้เกิดการเปิดตลาดการให้บริการขนส่ง โดยผู้ให้บริการเอกชนอาจสนใจเข้าแข่งขันกันในการให้บริการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสาร ทั้งนี้ ในการปรับโครงสร้างตลาดจากที่มีการผูกขาดเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างระบบการกำกับดูแล โดยต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและออกกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อมาตรการในการกำกับดูแลบรรลุผล

การเปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของต่างประเทศ

ภาคการขนส่งในประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะในยุโรปได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเปิดเสรีและกำหนดกลไกการกำกับดูแลที่เน้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างรูปแบบต่างๆ (เช่น ให้การขนส่งทางน้ำและทางรางแข่งขันกับการขนส่งทางถนน) และการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในแต่ละรูปแบบ (เช่น การกำหนดให้ตลาดการขนส่งทางถนนให้มีผู้ประกอบการหลายรายแข่งขันกัน)

เพื่อให้การขนส่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในส่วนของกิจการขนส่งทางราง รัฐบาลหลายประเทศได้ปรับแนวทางการบริหารงาน (Administration) ด้านการขนส่งทางรางให้เป็นการแข่งขันมากยิ่งขึ้น

๑. ระบบการบริหารงานของประเทศญี่ปุ่น

ระหว่างปี ๑๙๔๙-๑๙๘๗ Japanese National Railways (JNR) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการให้บริการโดยสารและขนส่งระบบรางทั่วประเทศญี่ปุ่น JNR มีโครงสร้างการดำเนินงานแบบบูรณาการในแนวตั้ง (Vertically Integrated) กล่าวคือ ทำหน้าที่ตั้งแต่วางแผนและออกแบบเส้นทางลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน จัดหาจัดซื้อระบบเดินรถไฟ จัดหาจัดซื้อขบวนรถ บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน บำรุงรักษาระบบเดินรถ บำรุงรักษาขบวนรถ จัดการเดินรถ และบริหารพื้นที่สถานี

ในปี ๑๙๖๔ ฝ่ายจัดการโครงสร้างพื้นฐานของ JNR ถูกแยกออกมาเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นอิสระจาก JNR โดยใช้ชื่อว่า Japan Railway Construction Public Corporation (JRCC) เพื่อทำหน้าที่เป็นบริษัทจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure company) รับผิดชอบการวางแผนและการลงทุนก่อสร้างเส้นทางรถไฟทั้งระบบเดิมและระบบรถไฟความเร็วสูงทั่วประเทศญี่ปุ่น ต่อมาในปี ๒๐๐๓ JRCC ถูกควบรวมกับองค์กรด้านวิจัยและพัฒนาการขนส่งหรือ Corporation for Advanced Transport and Technology (CATT) กลายเป็น Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (JRTT)^๑

ในปี ๑๙๘๗ JNR ถูกแปรรูป เนื่องจากประสบภาวะขาดทุนเป็นจำนวนมาก โดยมีหนี้สินสะสมถึง ๒๕๕.๘ พันล้านเหรียญสหรัฐ JNR จึงถูกแยกออกเป็นบริษัท ๗ แห่ง สิ้นทรัพย์รวมทั้งหนี้สินบางส่วน (ประมาณ ๓๙.๕ พันล้านเหรียญสหรัฐ) ถูกโอนมายังบริษัททั้ง ๗ แห่ง แล้วออกหุ้นสามัญขายให้เอกชน^๒ ทั้งนี้ รัฐบาลยังคงถือหุ้นในบริษัทย่อยบางแห่งที่ยังไม่มีความพร้อมในการถูกแปรรูป รายละเอียดของบริษัท JR ทั้ง ๗ แห่ง สรุปได้ ดังนี้

๑. บริษัท ๖ แห่งเป็นบริษัทจัดการขนส่งผู้โดยสารแยกไปตามภูมิภาคของประเทศ ประกอบด้วย ๓ บริษัทให้บริการบนแผ่นดินใหญ่ (Honshu island) ได้แก่ East Japan Railway Co. (JR East), Central Japan Railway Co. (JR Central) และ West Japan

^๑ ระหว่างปี ๑๙๖๔ – ๑๙๘๗ JRCC รับผิดชอบการลงทุนก่อสร้างเส้นทางใหม่ (ทั้ง Sub-structure และ Super-structure) ในขณะที่ JNR ทำหน้าที่บริหารโครงสร้างพื้นฐาน (Sub-และ Super-structure) และจัดการเดินรถ (ทั้งระบบรถไฟแบบเดิมและ แบบ HSR) ทั่วประเทศ

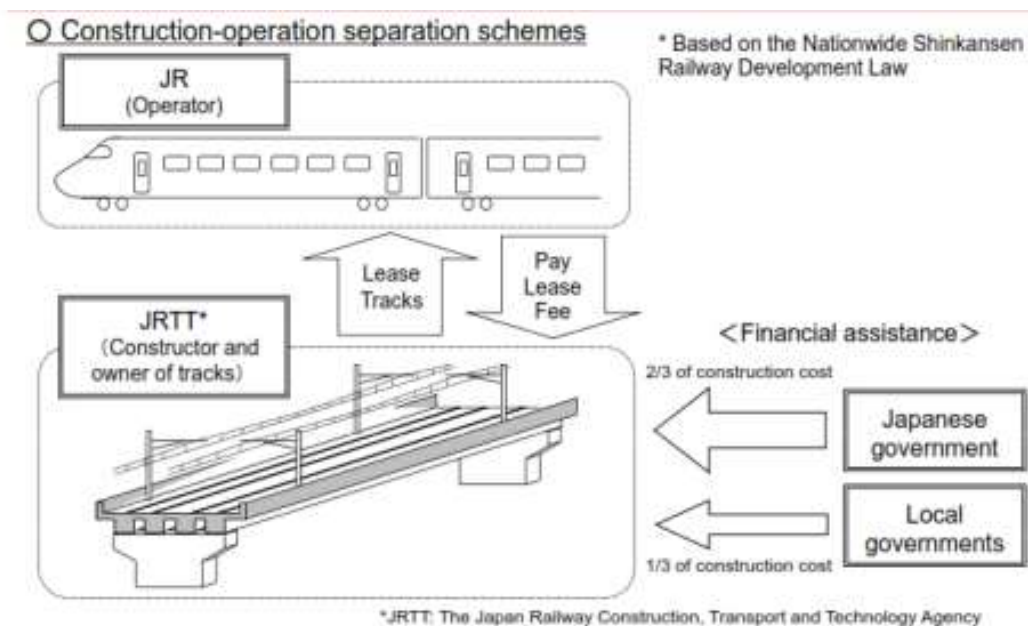
^๒ บริษัททั้ง ๗ แห่งนี้มักถูกเรียกรวมๆ ว่า Japan Railway Companies (JR's) ซึ่งในความเป็นจริงทั้ง ๗ เป็นบริษัทอิสระจากกัน ภายหลังจากการแปรรูป JNR รัฐบาลได้ขายโครงสร้างพื้นฐานของระบบรางบางส่วนให้แก่ JR's ดังนั้น JR's จึงทำหน้าที่เป็นทั้งเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ผู้บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ผู้บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ผู้จัดหาและบำรุงรักษาขบวนรถ ผู้จัดการเดินรถไฟทั้งในระบบเดิมและในระบบ HSR รวมทั้งเป็นผู้บริหารพื้นที่สถานีรถไฟ

Railway Co. (JR West) และอีก ๓ บริษัทให้บริการในเกาะหลักที่เหลืออีก ๓ เกาะ คือ Hokkaido Japan Railway Co. (JR Hokkaido), Kyushu Japan Railway Co. (JR Kyushu) และ Shikoku Japan Railway Co. (JR Shikoku)

๒. บริษัทจัดการขนส่งสินค้าทางรางทั่วประเทศ ๑ บริษัท คือ JR Freight
ในปัจจุบันหุ้นทั้งหมดของ JR's หลัก ๓ แห่ง คือ JR West, JR East และ JR Central ได้รับการจดทะเบียนใน Tokyo Stock Exchange และมีเอกชนถือหุ้น ๑๐๐% โดยภาครัฐไม่มีการถือหุ้นอีกต่อไป ส่วน JR's อีก ๓ แห่งที่เหลือ คือ JR Hokkaido, JR Kyushu และ JR Shikoku มีขนาดเล็กกว่า ๓ แห่งแรก และรับผิดชอบเส้นทางที่มีรายได้ต่ำกว่า ทำให้ยังไม่สามารถแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนได้ ๑๐๐% ภาครัฐจึงยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่โดยถือหุ้นผ่าน JRTT

ดังนั้น ในปัจจุบันโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้นใหม่ทั่วประเทศจะมี Japan Railway Construction Transport and Technology Agency (JRTT) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (จัดตั้งภายใต้ The General Law for Independent Administrative Corporations: IAC) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการลงทุน โดยเมื่อก่อสร้างเสร็จ JRTT จะดำรงความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน และทำสัญญาให้ JR's เช่าใช้เส้นทาง แล้วเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้เส้นทางเป็นรายปี ซึ่งค่าธรรมเนียมจะแปรผันได้ขึ้นกับการพยากรณ์ ผลกำไรที่คาดว่า JR's จะได้รับจากการใช้ประโยชน์จากเส้นทาง ทั้งนี้ JR's เป็นผู้รับผิดชอบการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

แผนภาพที่ ๓ - ๑ แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง JRTT และ JR's Operator ของญี่ปุ่น



๒. ระบบการบริหารงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

การขนส่งระบบรางในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีถูกผูกขาดการให้บริการโดยรัฐวิสาหกิจเพียงแห่งเดียว เรียกว่า Korean National Railways (KNR) และถูกกำกับดูแลโดย Construction and Transportation Ministry KNR มีโครงสร้างการดำเนินการแบบบูรณาการในแนวตั้ง (Vertical Integration) จนกระทั่งในปี ๑๙๙๒ รัฐบาลตั้ง Korea High Speed Rail Construction Authority (KHSRC) ขึ้นเพื่อดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูง เป็นอิสระจาก KNR โดย KHSRC มีงบประมาณเป็นของตัวเอง

ในปี ๒๐๐๕ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีทำการปรับโครงสร้างองค์กรของ KNR โดยแยกออกเป็น ๒ องค์กรที่มีภาครัฐเป็นเจ้าของ ๑๐๐% คือ

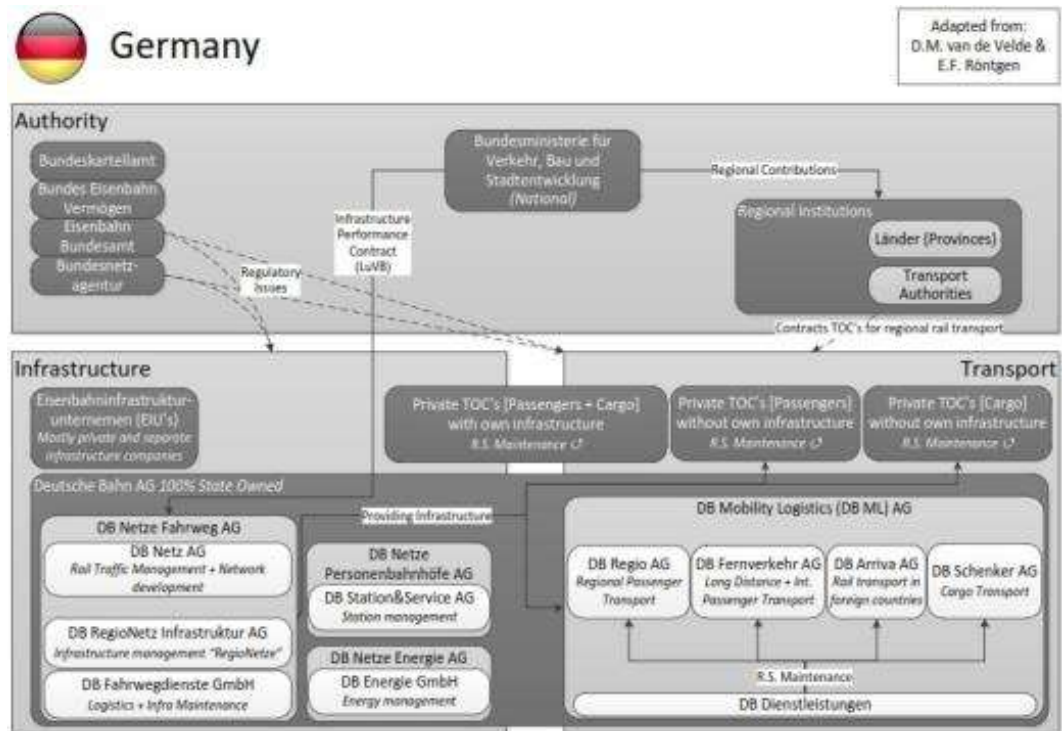
- Korea Railroad (KORAIL) เป็นบริษัทจัดการเดินรถทั้งขนส่งผู้โดยสารและสินค้า รวมทั้งบริหารพื้นที่สถานี นอกจากนี้รัฐบาลยังมองว่าการบริหารระบบรถไฟความเร็วสูงและการบริหารรถไฟแบบเดิมมีความแตกต่างกันมาก จึงตัดสินใจตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อจัดการเดินรถในโครงการรถไฟ ความเร็วสูง เรียกหน่วยงานนี้ว่า KTX ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การจัดการของ KORAIL

- Korean Railways Network Agency (KRNA) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวระหว่าง KHSRC และ KNR Construction (หน่วยงานสร้างโครงสร้างพื้นฐานของ KNR) ทำหน้าที่เป็นบริษัทจัดการโครงสร้างพื้นฐาน

๓. ระบบการบริหารงานของประเทศเยอรมนี

เดิมหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบด้านการให้บริการขนส่งทางรางทั่วประเทศเยอรมนีคือ Deutsche Bahn (DB) ต่อมารัฐบาลได้ทำการปฏิรูปองค์กรโดยจัดตั้ง DB ขึ้นเป็นบริษัทรถไฟแห่งชาติที่รัฐบาลกลางถือหุ้น ๑๐๐% ทำหน้าที่เป็น Holding company (DB Holding) ถือหุ้นในบริษัทลูกและบริษัทในเครือที่ประกอบด้วย บริษัทจัดการโครงสร้างพื้นฐาน เรียกว่า DB Netz AG ที่เป็นทั้งผู้ลงทุน ผู้บริหารและเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน, บริษัทบริหารพื้นที่สถานี เรียกว่า DB Stations and Services, บริษัทจัดหาและบำรุงรักษาระบบเดินรถและขบวนรถ เรียกว่า DB Dienstleistungen AG, บริษัทจัดการเดินรถโดยสารทั้งระยะใกล้และระยะไกล เรียกว่า DB Regional AG และ DB Fernverkehr AG ตามลำดับ (DB Fernverkehr เป็นผู้จัดการเดินรถ ICE) และบริษัทจัดการขนส่งสินค้าเรียกว่า DB Schenker เป็นต้น โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการดังแสดงในแผนภาพที่ ๓ - ๒

แผนภาพที่ ๓ - ๒ โครงสร้างการบริหารจัดการของบริษัทรถไฟแห่งชาติ ประเทศเยอรมนี



ทั้งนี้ DB Netz จะคิดค่าธรรมเนียมการใช้เส้นทางทั้งจากบริษัทในเครือและ ผู้เดินรถอิสระ และ DB Stations and Services จะคิดค่าธรรมเนียมการใช้สถานี ทำหน้าที่จัดการการขายตั๋วโดยสารและจัดสรรรายได้ค่าตั๋วไปยังบริษัทจัดการเดินรถทั้งบริษัทในเครือ DB และบริษัทเดินรถอิสระ

ในอดีตที่ผ่านมา DB ควบคุมการให้บริการขนส่งระบบรางเกือบทั้งหมดทั่วประเทศเยอรมนี ในปัจจุบัน DB ยังคงเป็นผู้ให้บริการหลัก แต่ภาครัฐได้เริ่มเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการเดินรถมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการเดินรถภายในรัฐและระหว่างรัฐ อย่างไรก็ตาม DB Fernverkehr ยังคงครองตลาดเกือบทั้งหมด

DB Holding และบริษัทลูกไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ยกเว้นกรณีของ DB Netz ที่ได้รับเงินสนับสนุนเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ภาครัฐให้เงินอุดหนุนราวปีละ ๑,๙๐๐ ล้านยูโร เพื่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่ และ ๓,๒๐๐ ล้านยูโร เพื่อบำรุงรักษาเส้นทางที่มีอยู่แล้ว และในแต่ละปีรัฐบาลท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อซื้อบริการเดินรถจากบริษัทจัดการเดินรถ

๔. ระบบการบริหารงานของประเทศฝรั่งเศส

ระหว่างปี ๑๙๘๑ - ๑๙๙๗ การให้บริการรถไฟในประเทศฝรั่งเศส อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ Société Nationale des Chemins de fer Français หรือ French National Railway Corporation (SNCF) ซึ่งเป็นบริษัทรถไฟแห่งชาติของฝรั่งเศสที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

SNCF รับผิดชอบการขนส่งระบบรางทั่วประเทศฝรั่งเศส โดยมีโครงสร้างการดำเนินงานแบบบูรณาการในแนวดิ่ง กล่าวคือ รับผิดชอบทั้งการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การบำรุงรักษา และการเดินรถ สิทธิประโยชน์ของระบบรถไฟมีภาครัฐเป็นเจ้าของ แหล่งเงินทุนมาจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งการกู้ยืมที่มีรัฐบาลรับประกันการจ่ายเงินกู้แก่เจ้าหนี้

ในปี ๑๙๙๗ รัฐบาลฝรั่งเศสตัดสินใจปฏิรูปองค์กร SNCF เนื่องจากปัญหาขาดทุนต่อเนื่องและมีหนี้สะสมจำนวนมาก โดยการแยก SNCF ออกเป็น ๒ บริษัท คือ (๑) Réseau Ferré de France หรือ RFF เป็นบริษัทจัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบรางแห่งชาติ และ (๒) Société Nationale des Chemins de fer Français หรือ SNCF เป็นบริษัทจัดการเดินรถไฟแห่งชาติ

RFF เป็นรัฐวิสาหกิจ รับผิดชอบการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ตั้งแต่การวางแผนและออกแบบ การลงทุน การจัดการและควบคุมการใช้เส้นทาง และการบำรุงรักษา RFF ได้รับมอบหมายให้บำรุงรักษาและปรับปรุงเส้นทางที่มีอยู่แล้วและพัฒนาเส้นทางใหม่ โดยมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้เส้นทางจากบริษัทเดินรถ และเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ RFF ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ SNCF ทำหน้าที่บริหารและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

SNCF มีหน้าที่จัดการเดินรถโดยแบ่งการให้บริการไปตามภูมิภาคของประเทศ รัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละภูมิภาคสามารถทำสัญญาซื้อบริการเดินรถไฟจาก SNCF ได้ซึ่งอาจมีปริมาณความต้องการเดินทางและความถี่ที่ต่างกัน สำหรับการเดินรถ TGV ทาง SNCF ได้จัดตั้งหน่วยงานชื่อ VFE ทำหน้าที่จัดการเดินรถ นอกจากนี้ SNCF ยังรับผิดชอบการจัดหาขบวนรถ และบริหารพื้นที่สถานี

The French Ministry of Transport เป็นผู้จัดหาเงินทุนหลัก โดยจ่ายเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐให้แก่ SNCF, RFF และรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคที่ซื้อบริการเดินรถไฟจาก SNCF นอกจากนี้ยังมีแหล่งเงินทุนจากรัฐบาลท้องถิ่น และสหภาพยุโรป (EU)

๕. ระบบการบริหารงานของประเทศสเปน

ในปี ๒๐๐๕ รัฐบาลสเปนตัดสินใจแยกบริษัทรถไฟแห่งชาติ หรือ RENFE ซึ่งเดิมมีโครงสร้างบริหารแบบบูรณาการในแนวดิ่ง (Vertically integrated) ออกเป็น ๒ บริษัทย่อย คือ บริษัทจัดการโครงสร้างพื้นฐาน เรียกว่า ADIF และบริษัทจัดการเดินรถ เรียกว่า RENFE Operadora (หรือเรียกสั้นๆ ว่า RENFE) ทั้งสององค์กรยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ The Ministry of Public Works and Transport ทำให้โครงสร้างบริหารระบบรางในประเทศสเปนเป็นลักษณะ Vertically separation

RENFE รับผิดชอบให้บริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางระบบราง ต่อมา RENFE ตัดสินใจแยกหน่วยงาน AVE ขึ้นมาเพื่อบริหารการเดินรถไฟความเร็วสูงเป็นการเฉพาะ

ADIF รับผิดชอบการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานระบบรางทั้งระบบเดิมและระบบรถไฟความเร็วสูง เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่สถานี และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ADIF เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้เส้นทางจาก RENFE

๖. ระบบการบริหารงานของประเทศอังกฤษ

Railways Act ๑๙๙๓ ของประเทศอังกฤษเน้นการพัฒนาแบบรางโดยการจัดองค์กรทางรถไฟใหม่และได้มีการเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ (Privatization) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้^๓

ตารางที่ ๓ - ๑ ผลกระทบก่อนและหลังการปรับโครงสร้างองค์กรทางรถไฟของประเทศอังกฤษ

ก่อนการปรับโครงสร้าง	หลังการปรับโครงสร้าง (ผลกระทบหลังการให้สัมปทาน)
๑. โครงสร้างตลาดผูกขาดโดยรัฐบาล ๒. บริษัท British Railway (หน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการจัดการ) เป็นเจ้าของการรถไฟ ๓. รัฐบาลเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ๔. โครงสร้างพื้นฐานและการบริการมีการจัดการแบบรวมศูนย์ ๕. กรอบการกำกับดูแล มีอิสระด้านราคา ยกเว้นบริการบางประเภท	๑. แปลงเป็นเอกชนโดยให้สัมปทานขนส่งผู้โดยสาร โดยโอนหัวรถจักร ขยายธุรกิจ และจัดตั้งบริษัทรับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานแยกต่างหาก ๒. มีผู้รับสัมปทาน ๒๕ สัมปทาน ระยะเวลา ๓-๑๕ ปี (เฉลี่ย ๗ ปี) ๓. ประชาชนได้รับการบริการคุณภาพที่ดีขึ้นจากการแข่งขันของผู้ประกอบการเอกชน และลดการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในภายหลังรัฐบาลอังกฤษได้มีการปรับปรุง Railways Act อีกครั้งในปี ๒๐๐๕ โดยการเพิ่มบทบาทของการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง (Office of the Rail Regulator) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้ประกอบการเอกชนให้บริการภายใต้มาตรฐานที่กำหนด การลงทุนของภาครัฐเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน

^๓ Knowles R D. 2004. "Impacts of privatizing Britain's rail passenger services-franchising, refranchising, and Ten Year Transport Plan targets", *Environment and Planning A*. 36(11).

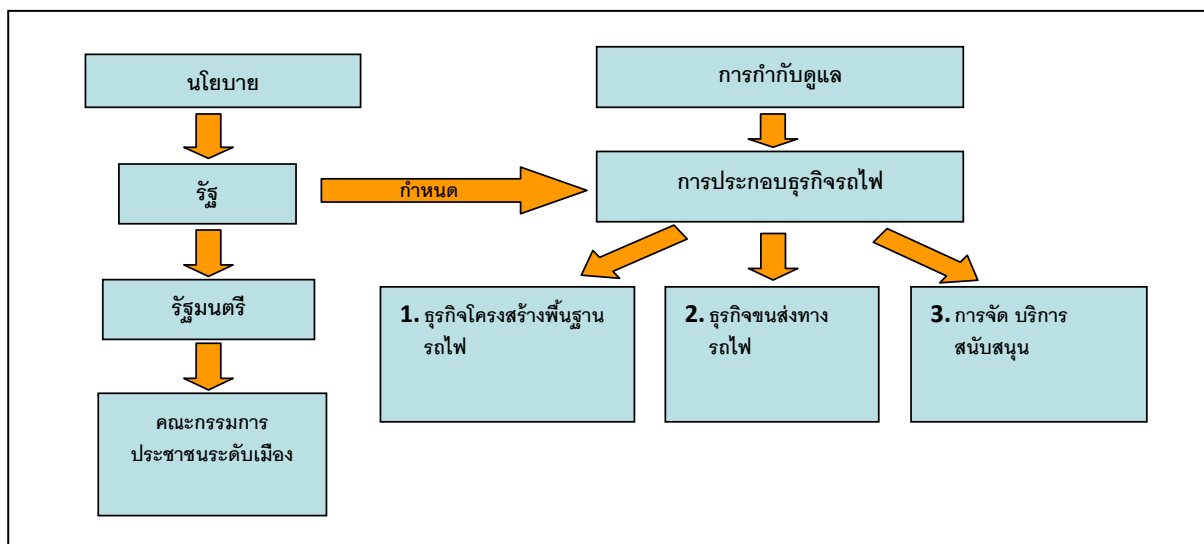
๗. ระบบบริหารงานด้านขนส่งทางรางของเวียดนาม

เวียดนามได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปในการจัดทำกฎหมายเฉพาะเพื่อบังคับใช้แก่กิจการขนส่งทางรางของตน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยภาพรวมของกฎหมายฉบับนี้แบ่งได้เป็น ๒ ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นกฎหมายมหาชน เพราะมีเนื้อหาและสาระสำคัญว่าด้วยนโยบาย การควบคุม กำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการและหน้าที่ของรถไฟ และส่วนที่สองเป็นกฎหมายเอกชนว่าด้วยสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่ ๒ ประเภทที่มีความเบ็ดเสร็จในกฎหมายฉบับเดียว ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการรถไฟของประเทศเวียดนาม กฎหมายฉบับนี้กำหนดถึงหน้าที่ของรัฐที่มีภารกิจทั้งด้านนโยบาย (Policy) การกำกับดูแล (Regulation) และการประกอบกิจการ (Operation)

ในด้านนโยบายในการพัฒนา กฎหมายฉบับนี้ได้วางนโยบายว่า รัฐจะมุ่งเน้นในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและจะส่งเสริมองค์กรเอกชนภายในและต่างประเทศให้มาลงทุนประกอบธุรกิจขนส่งทางรางระดับประเทศและระดับเมือง รวมถึง การมีส่วนร่วมในการเข้าประมูลเพื่อให้บริการสาธารณะ รวมทั้งรัฐจะให้ความมั่นใจในเรื่องการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งยังคุ้มครองสิทธิและส่วนได้เสียของเอกชนในการลงทุนและการประกอบธุรกิจขนส่งทางราง ตลอดจนส่งเสริมให้มีความวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การใช้เทคโนโลยีและวิทยาการที่ก้าวหน้า และการฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนาธุรกิจขนส่งทางราง

ในด้านการกำกับดูแล กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายกำกับดูแลในการประกอบการธุรกิจขนส่งทางราง ซึ่งอาจจะเป็นธุรกิจการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน ธุรกิจการขนส่ง หรือ การจัดหาบริการเพื่อสนับสนุนการขนส่ง

แผนภาพที่ ๓ - ๓ กฎหมายว่าด้วยรถไฟของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

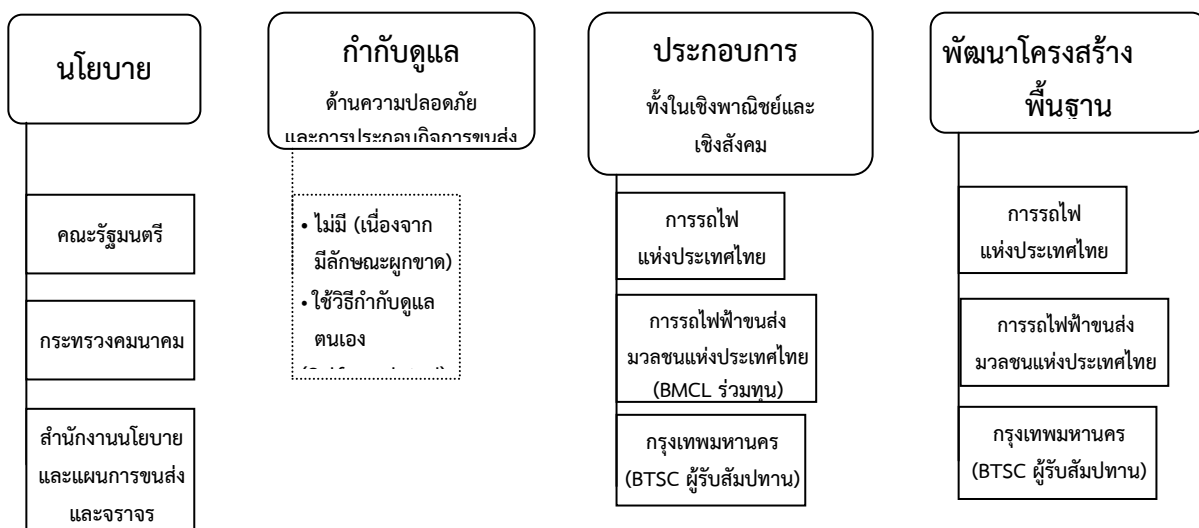


บทบาทและโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลของประเทศไทย

ระบบการขนส่งทางรางของประเทศไทยได้พัฒนาโดยเริ่มต้นจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากรมรถไฟขึ้นเป็นครั้งแรกในสังกัดกระทรวงโยธาธิการ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๓ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกอบพระราชพิธีเปิดการเดินรถไฟระหว่างสถานีกรุงเทพ-อยุธยา เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๙ ต่อมา “กรมรถไฟ” ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมรถไฟหลวง” ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการรถไฟได้เจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ และได้มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อปี ๒๔๙๔ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ โอนอำนาจหน้าที่ของกรมรถไฟหลวงให้แก่ “การรถไฟแห่งประเทศไทย” ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากความจำเป็นพื้นฐานในด้านการลงทุนเพื่อให้เกิดการเข้าถึง (Accessibility) ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศเพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงและด้านสังคม การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในรอบ ๕๐ ปีที่ผ่านมาจึงได้ให้ความสำคัญแก่การขนส่งทางถนนเป็นอันมาก และได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐด้านการขนส่งทางถนนให้ทันสมัยขึ้น โดยกระจายบทบาทความรับผิดชอบในด้านต่างๆ ในส่วนของภาครัฐ ได้แก่ การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน การกำกับดูแลความปลอดภัยบนถนน ตัวยานพาหนะที่ใช้บนถนน การขั้และควบคุมยานพาหนะ ตลอดจนการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางถนน และมีกลไกการเข้าสู่ตลาดของภาคเอกชนเป็นตัวแข่งขันในการให้บริการที่ชัดเจน ปัจจุบันการขนส่งทางถนนจึงเป็นการขนส่งหลักของประเทศ

แผนภาพที่ ๓ - ๔ โครงสร้างการบริหารจัดการระบบรางของไทยในปัจจุบัน



การที่ประเทศไทยจะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนจะส่งผลให้มีการเปิดให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางถนนและทางรถไฟในระหว่างประเทศสมาชิก และเปิดเสรีในการให้บริการขนส่งทางถนนและทางรถไฟระหว่างประเทศ แนวคิดในการบริหารทรัพยากรที่ผ่านมาซึ่งพิจารณาเฉพาะการใช้ภายในประเทศเท่านั้นจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ถนนและทางรถไฟจะกลายเป็นบริการสาธารณะ (Public Goods) สำหรับภูมิภาค และผู้ให้บริการขนส่งอาเซียนสามารถเข้ามาใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อให้บริการระหว่างประเทศอาเซียนด้วยกันได้ จากแนวโน้มการขยายตัวอย่างรวดเร็วดังกล่าว กระทรวงคมนาคมซึ่งมีวิสัยทัศน์ที่จะมุ่งสู่การขนส่งที่ยั่งยืน (Sustainable Transport) โดยมุ่งที่จะให้เกิดการพัฒนาที่มีผลต่อภาพรวมของเศรษฐกิจ สังคม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องเร่งปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน นอกจากนี้จะต้องลงทุนอย่างต่อเนื่องที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสู่ระบบการขนส่งทางรางและทางน้ำ (Modal Shift) ให้มากยิ่งขึ้นแล้ว ในด้านการบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางให้ทันสมัยและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นด้วย

การแบ่งแยกบทบาทของภาครัฐ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และภาคเอกชนจะมีผลทำให้การบริหารทรัพยากรด้านการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดการพัฒนาโครงการขนส่งระบบรางให้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม มีการนำเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเดินทางสมัยใหม่มาใช้ส่งผลให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่ดีขึ้น มีความปลอดภัยมากขึ้น และจะทำให้การขนส่งทางรางสามารถแข่งขันการขนส่งทางถนน ทางน้ำและทางอากาศได้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีของการกำกับดูแลจะถือว่าปัจจุบันไม่มีระบบการกำกับดูแลด้านการขนส่งทางราง เนื่องจากสภาพตลาดและการประกอบการเป็นกิจการผูกขาดที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ จึงไม่มีความจำเป็นในการสร้างกฎเกณฑ์กำกับดูแลในด้านความปลอดภัย การดำเนินการมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulated) โดยคำนึงถึงการทำให้รถไฟสามารถเดินให้บริการได้มากกว่าการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยในทางเทคนิค นอกจากนั้นกฎหมายที่มีใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดมากกว่าการสร้างมาตรฐานเพื่อกำกับดูแลบุคคลอื่น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๗๗ และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจแก่ รฟท. ในการกำหนดอัตราค่าโดยสาร การออกใบอนุญาตการเดินทาง การดูแลด้านความปลอดภัยและการเดินรถไฟ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) กำกับดูแลกิจการ ทั้งสัญญาสัมปทาน การกำหนดกรอบอัตราค่าโดยสาร การดูแลด้านความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร อย่างไรก็ตาม รฟท. และ รฟม. ไม่ได้มีอำนาจในเชิงกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของการขนส่งทางรางหรือขนส่งมวลชนในภาพรวม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางถนน กรมทางหลวงและ

กรมทางหลวงชนบทจะมีอำนาจดูแลความปลอดภัยของถนนที่ต้นก่อสร้างขึ้น ในขณะที่กรมการขนส่งทางบกมีอำนาจกำกับดูแลความปลอดภัยของรถ คนประจำรถ และกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่ง

เมื่อพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลการขนส่งทางรางในต่างประเทศอาจเห็นได้ว่าการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการออกกฎ ระเบียบ และหน่วยงานนั้นมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบนั้น โดยแบ่งการกำกับดูแลเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน การเดินรถ บุคลากรประจำรถ รวมทั้งข้อกำหนดและข้อปฏิบัติในเชิงเทคนิค อันมีผลต่อระบบความปลอดภัย และอีกด้านหนึ่งที่สำคัญคือการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดการให้บริการขนส่งทางรางโดยคำนึงถึงการแข่งขันและการคุ้มครองผู้ใช้บริการ รวมทั้งราคาค่าบริการ

เพื่อให้กลไกในการบริหารการขนส่งทางรางสอดคล้องกับการขนส่งในรูปแบบอื่น ในปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ^๔ ซึ่งผลการศึกษาก็กล่าวถึงบทบาทของภาครัฐในสาขาการขนส่งทางรถไฟ สรุปได้ว่า

๑. ที่ผ่านมามาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยโดยเฉพาะ รฟท. มีการเติบโตที่ถดถอยและมีหนี้สินพอกพูนมากขึ้นตลอดมา ขณะที่ทิศทางของการพัฒนาประเทศต้องการที่จะใช้รถไฟเป็นรูปแบบหนึ่งของการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพื่อลดต้นทุนการขนส่งและลดปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีการเร่งลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบรางทั่วประเทศ เช่น รถไฟทางคู่ เป็นต้น รวมทั้ง การนำรถไฟที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ เช่น ระบบรถไฟความเร็วสูง (High Speed Rail) แต่ รฟท. ในปัจจุบันยังมีขีดจำกัดเป็นอย่างมากในการที่จะเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนทิศทางใหม่ของการพัฒนาประเทศข้างต้น

๒. บทบาทของภาครัฐในการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรถไฟ รวมทั้งการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อผลักดันการพัฒนากระบวนการขนส่งทางรถไฟอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการ รวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยที่รัฐควรมีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานโดยตรง และควรเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในกิจการการขนส่งทางรถไฟ ด้วยการกำหนดรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้เหมาะสมเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้แก่เอกชน ทั้งนี้ ในช่วงแรกกระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการจัดตั้งองค์การกำกับดูแลการขนส่งทางรถไฟ โดยดำเนินการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นมารับผิดชอบกำหนดวิสัยทัศน์และวางแผนกลยุทธ์ในการ

^๔โครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

พัฒนาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ รวมทั้งจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการขนส่งทางรถไฟ เป็นต้น

ข้อเสนอรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลด้านการขนส่งทางราง

เมื่อพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการต่างๆ แล้ว พบว่าโครงสร้างบริหารจัดการระบบรางของประเทศไทยที่มีความเหมาะสมมากที่สุด คือ การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ด้านการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment) และการกำกับดูแล (Regulation) ออกจากการประกอบการหรือการให้บริการ (Operation) โดยควรจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นบริการสาธารณะ รวมทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

ทั้งนี้ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย หมายถึง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางราง ซึ่งครอบคลุมถึงการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานของยานพาหนะที่จะใช้ในการขนส่งทางราง รวมถึงเครื่องยนต์ จำนวนที่นั่ง น้ำหนักบรรทุกหรือวิธีการบรรทุก

๒. การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางวิศวกรรมและเทคนิคอย่างอื่นของโครงสร้างพื้นฐานสำหรับขนส่งทางราง สถานี หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่นที่จำเป็นต่อการขนส่งทางราง

๓. การกำหนดให้ยานพาหนะมีคุณสมบัติหรือเอกสารสำคัญประจำยานพาหนะ หรือต้องบำรุงรักษาตามกำหนด

๔. การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางเทคนิคของการขับขี่ การเดินทาง หรือการควบคุมยานพาหนะ ตลอดจนการกำหนดให้ผู้ควบคุมหรือคนประจำยานพาหนะมีคุณสมบัติหรือเอกสารสำคัญ รวมทั้งเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมหรือคนประจำยานพาหนะ

๕. การกำหนดแนวเส้นทางในการเดินยานพาหนะ เขตควบคุมยานพาหนะ บริเวณที่จะใช้เป็นที่จอดหรือหยุดยานพาหนะ รวมถึงการจัดการพื้นที่โดยรอบของสถานีเดินรถทางรางและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่น

๖. การกำหนดมาตรการในการดูแลคนโดยสารและของที่ขนส่ง เช่น การบรรทุกขนถ่าย ขนส่ง เก็บรักษา บรรจุหีบห่อ

๗. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือภาระทางการเงินอย่างอื่นที่ผู้ขายยานพาหนะจะต้องชำระ หรือรับผิดชอบเนื่องจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง ซึ่งจะมีผลต่อการกระทบต่อการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย หรือการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่ง

๘. การกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย การรักษาสิ่งแวดล้อมด้านการขนส่งตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของสนธิสัญญาที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคี

๙. การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินมาตรฐานตลอดจนมาตรการอย่างอื่นเพื่อความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่ง

๑๐. การจัดทำกลไกในการรายงานหรือสืบสวนสาเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุ

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ หมายถึง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง ซึ่งครอบคลุมถึงการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าประกอบการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พึงปฏิบัติระหว่างการประกอบการ และการเพิกถอนสิทธิในการประกอบการ

๒. การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

๓. การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ

๔. การติดตามตรวจสอบการประกอบการของผู้ได้รับอนุญาต เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

๕. การกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ โดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

๖. การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือเพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ

๗. การกำหนดกลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการกับผู้ให้บริการ

การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง

การจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมเพื่อส่งเสริมและผลักดันการพัฒนาระบบการขนส่งทางราง จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟของประเทศ กรมการขนส่งทางรางจะเป็นผู้ลงทุนพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งทางรถไฟ (Network Development) เช่น การก่อสร้างทางคู่ การต่อขยายเส้นทางใหม่ การปรับปรุงทาง บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณในโครงข่ายที่พัฒนาใหม่ ส่วน รฟท. จะมีบทบาทในการให้บริการขนส่งและมีส่วนร่วมกับภาครัฐในลักษณะผู้รับจ้างภาครัฐในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและจัดการเดินรถ (Infrastructure Maintenance and Operation: IMO) ทั้งนี้ ในการให้บริการขนส่งนอกจาก รฟท. แล้วในระยะยาวอาจมีผู้ประกอบการจากภาคเอกชนเข้ามาให้บริการได้

การแบ่งแยกบทบาทภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานจากการประกอบการ จะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและกฎระเบียบที่จำเป็น เช่น การเข้าใช้ราง สถานี ยานพาหนะ (รถไฟ) ที่จะเดินรถในรางได้ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังต้องเพิ่มบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาของ รฟท. เพื่อให้ รฟท. สามารถดำรงอยู่และแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างยั่งยืน เช่น การจัดการทรัพย์สินและหนี้สิน การปรับโครงสร้างองค์กร และการอุดหนุนชดเชยการขาดทุนอันเนื่องมาจากการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation : PSO) หรือการเดินรถเชิงสังคม การปรับบทบาทภารกิจดังกล่าวนอกจากจะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่ระบบการขนส่งทางรางแล้ว จะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์ด้านการขนส่งทางรางให้แก่ประเทศและภูมิภาคในอนาคต กรมการขนส่งทางรางจะทำหน้าที่คล้ายกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทผนวกกับงานของกรมการขนส่งทางบกในการขนส่งทางถนน ในขณะที่จะมีบทบาทเดียวกันกับกรมเจ้าท่าในด้านการขนส่งทางน้ำและกรมการบินพลเรือนในด้านการขนส่งทางอากาศ

ดังนั้น การจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ด้านการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment) และการกำกับดูแล (Regulation) ออกจากการประกอบการหรือการให้บริการ (Operation) จากเดิมที่ รฟท. เคยรับผิดชอบทั้งหมด กรมการขนส่งทางรางจะเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง รวมทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) ส่วน รฟท. จะมีบทบาทหลักในการเป็นผู้ให้บริการขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้า

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการขนส่งทางราง

กรรมการขนส่งทางรางจะมีบทบาทในการดำเนินโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาทางคู่ ทางรถไฟสายใหม่ ตลอดจนรถไฟความเร็วสูงและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่งทางราง และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น นอกจากนี้จะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยและด้านการประกอบกิจการ และกำกับให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว โดยสามารถกำหนดเป็นกรอบอำนาจหน้าที่หลัก ๔ ด้าน ดังนี้

๑. งานนโยบาย : เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการพัฒนาด้านการขนส่งทางรางร่วมกับกระทรวงคมนาคมและสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.)

๒. งานกำกับดูแล

๒.๑) กำหนดมาตรฐานและระเบียบ

- กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยสำหรับโครงสร้างพื้นฐาน ยานพาหนะทางราง การเดินรถทางราง และด้านบุคลากร (เช่น ใบอนุญาตขับรถไฟ ช่างเทคนิค ผู้ตรวจสอบ เป็นต้น)
- กำหนดกลไกการเข้าสู่ตลาดการให้บริการขนส่งทางราง มาตรฐานการให้บริการ (Level of Service) อัตราค่าบริการ การคุ้มครองผู้ใช้บริการ และมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบการและการคุ้มครองผู้ใช้บริการ

อนึ่ง ที่ผ่านมามีแนวความคิดว่าการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยกรรมการขนส่งทางรางจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแล ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางราง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือรองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย อย่างละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการขนส่งทางรางจำนวนไม่เกินสามคน โดยกำหนดให้อธิบดีกรรมการขนส่งทางรางเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรรมการขนส่งทางรางแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

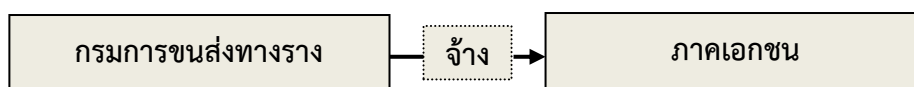
๑. ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใช้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง
๒. กำกับดูแลการประกอบกิจการเดินรถทางรางขนส่งของและคนโดยสาร
๓. กำกับดูแลการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถทางราง
๔. กำหนดโครงสร้างค่าโดยสาร ค่าระวาง ตลอดจนค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการเดินรถทางรางจะต้องจ่ายให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ค่าใช้ประโยชน์จากราง
๕. เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ
๖. เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติเกี่ยวกับการติดตามการตรวจสอบการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการ
๗. ติดตามและประเมินคุณภาพการให้บริการของได้รับอนุญาต
๘. การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ
๙. ปฏิบัติอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการออกประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประกอบกิจการขนส่งทางราง ให้คณะกรรมการคำนึง ถึงเรื่อง (ก) มาตรฐาน เงื่อนไข และคุณภาพการให้บริการที่ผู้ใช้บริการพึงได้รับโดยเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านราคา ด้านบริการซึ่งผู้ให้บริการจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ (ข) พันธะในการให้บริการสาธารณะ (ค) การแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ (ง) ความคุ้มครองจากกรรมธรรม์ประกันภัยที่ผู้ใช้บริการจะได้รับ เมื่อเกิดกรณีความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายหรือความเสียหายต่อของที่รับขน และ (จ) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อบริเวณที่จะจัดหรือจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถทางราง หรือการให้บริการเดินรถทางราง ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกรไไว้ในใบทะเบียนหรือใบอนุญาตได้ตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

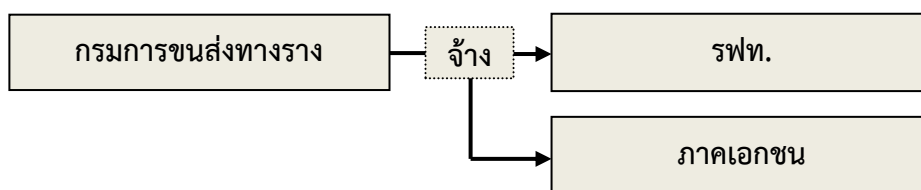
ในการพิจารณารับจดทะเบียนหรือออกใบอนุญาตประกอบการ ให้คณะกรรมการต้องคำนึงถึงข้อมูล เกี่ยวกับ (ก) เส้นทางกรให้บริการ และสถานที่ที่จะให้บริการ (ข) ในกรณีที่จะประกอบกิจการเดินรถทางรางบนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถทางรางของผู้ประกอบการรายอื่น จะต้องแสดงสถานที่ที่จะให้บริการและเส้นทางที่จะประสงค์จะให้บริการ ตลอดจนสิทธิในการใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวในการประกอบกิจการเดินรถทางราง (ค) การประเมินและวิเคราะห์ต้นทุนและโอกาสที่เกิดจากการประกอบกิจการเดินรถทางราง (ง) การจำแนกประเภทอัตราค่าบริการ (จ) เงื่อนไขและ

หลักเกณฑ์ในการคำนวณอัตราค่าบริการตามประเภทของบริการ (ฉ) กระบวนการและวิธีการ ในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ (ช) สภาพและเงื่อนไขของอุปกรณ์ เทคโนโลยี และมาตรการเพื่อความปลอดภัย ที่ใช้ในการให้บริการ (ซ) สิทธิในที่ดินที่จะจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถทางราง

๓. งานพัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง : ลงทุนและก่อสร้างโครงข่ายระบบขนส่งทางรถไฟ (Network Development) เช่น การก่อสร้างทางคู่ การต่อขยายเส้นทางใหม่และรถไฟความเร็วสูง



๔. งานบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง : เช่น การปรับปรุงทาง การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณในโครงข่าย



แผนงานและมาตรการเบื้องต้นที่องค์กรกำกับดูแลควรนำไปปฏิบัติ ในระยะเริ่มแรก

เนื่องจากภารกิจหลักของกรมการขนส่งทางราง คือ การกำกับดูแลและการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานและมาตรการที่กรมการขนส่งทางรางจะต้องเตรียมดำเนินการในระยะแรก จึงเกี่ยวข้องกับ การแบ่งแยกทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางรางและหน่วยงานที่รับผิดชอบในปัจจุบัน คือ รฟท. ซึ่งอาจสรุปแผนงานในประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

๑. แผนงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๑.๑ ในระยะแรกการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง กรมการขนส่งทางรางจำเป็นต้องแบ่งแยกทรัพย์สินและหนี้สินด้านโครงสร้างพื้นฐานออกจาก รฟท. โดยต้องมีการตีราคาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางที่จะโอนมาเป็นของรัฐ (กรมการขนส่งทางราง) และรัฐต้องชดใช้มูลค่า

ทรัพย์สินดังกล่าว โดยอาจเป็นในรูปของการชำระหนี้สินให้แก่ รฟท. ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการโอนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางให้เป็นของรัฐเพื่อปรับปรุงและบำรุงรักษาต่อไป แต่ที่ดินทั้งหมดยังคงต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. ซึ่งรัฐต้องประเมินราคาค่าสิทธิการใช้ที่ดินของ รฟท. เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวและจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวให้ รฟท. ด้วย

๑.๒ ในระยะที่ ๒ กรมการขนส่งทางรางมีหน้าที่ในการวางแผน จัดทำงบประมาณ และบริหารงานก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน โดยอาจกำหนดแผนงานย่อยต่างๆ ดังนี้

- ๑.๒.๑ ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง
- ๑.๒.๒ กำกับ ควบคุม และดำเนินการบริหารจัดการงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง
- ๑.๒.๓ ติดตามและกำกับมาตรการความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมระหว่างก่อสร้าง
- ๑.๒.๔ กำหนดมาตรฐานทางวิศวกรรมของโครงสร้างพื้นฐาน ระบบและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง รวมทั้งประเมินระดับคุณภาพการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากล
- ๑.๒.๕ กำหนดกลยุทธ์ แผนงานและโครงการงานบูรณะและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง
- ๑.๒.๖ บริหารงานบูรณะและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง
- ๑.๒.๗ กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการบูรณะและบำรุงรักษาดังกล่าว
- ๑.๒.๘ กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง การบริหารจัดการพื้นที่สถานีและบริเวณรอบสถานีเชิงพาณิชย์

๒. แผนงานด้านการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย

เมื่อกรมการขนส่งทางรางได้รับโอนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง กรมการขนส่งทางรางต้องกำหนดมาตรฐานและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อความปลอดภัยในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว เช่น

- ๒.๑ มาตรฐานความปลอดภัยของรถไฟหรือยานพาหนะอื่นที่เดินบนราง การเดินยานพาหนะและบุคลากรประจำยานพาหนะ

๒.๒ ประเมินความพร้อมของผู้ประกอบการที่ให้บริการเดินรถในเส้นทางสายต่างๆ ด้านความปลอดภัย

๒.๓ สืบสวนอุบัติเหตุเพื่อทราบสาเหตุที่แท้จริงและเก็บสถิติในอุบัติงานระบบราง ทั้งหมด

๓. แผนงานด้านการกำกับดูแลกิจการขนส่ง

กรมการขนส่งทางรางจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางราง และกำหนดสถานะตลาดการประกอบกิจการ แผนงานในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

๓.๑ การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการขนส่งสินค้าและคนโดยสารทางราง และประเมินความพร้อมในการประกอบการในเส้นทางสายต่างๆ จากผู้ประกอบการที่ประสงค์จะดำเนินกิจการ

๓.๒ การอุดหนุนชดเชยการขาดทุนอันเนื่องมาจากการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) ของการขนส่งทางราง

๓.๓ การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ (Level of Service) อัตราค่าบริการทั้งด้านโดยสารและการขนส่ง และมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบการและการคุ้มครองผู้ใช้บริการ

๓.๔ การให้ความรู้ ส่งเสริม และแนะนำแก่หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการขนส่งทางราง รวมทั้งการส่งเสริมการขนส่งและการติดตามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการขนส่งให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน

สรุป

หากระบบขนส่งทางรางของไทยยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คงเป็นเรื่องยากที่การขนส่งทางรางจะแข่งขันกับการขนส่งทางถนนและการขนส่งทางอื่นและจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำนโยบายการทำประเทศให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งและการค้าของอาเซียนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ภาคการขนส่งทางรางในประเทศส่วนใหญ่ได้มีการปรับแนวทางการบริหารงานโดยการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเปิดเสรีและกำหนดกลไกการกำกับดูแลที่เน้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างการขนส่งทางรางกับการขนส่งทางถนน และการกำหนดให้ตลาดการขนส่งทางรางมีผู้ประกอบการหลายรายแข่งขันกัน

เมื่อพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการต่างๆ แล้ว พบว่าโครงสร้างบริหารจัดการระบบรางของประเทศที่มีความเหมาะสมมากที่สุด คือ การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ด้านการลงทุนด้านโครงสร้าง

พื้นฐาน (Infrastructure Investment) และการกำกับดูแล (Regulation) ออกจากการประกอบการหรือการให้บริการ (Operation) โดยควรจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นเพื่อให้เข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นการบริการสาธารณะ รวมทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง โดยการกำกับดูแลกิจการขนส่งควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยกรมการขนส่งทางรางจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแลดังกล่าว

บทที่ ๔

การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ

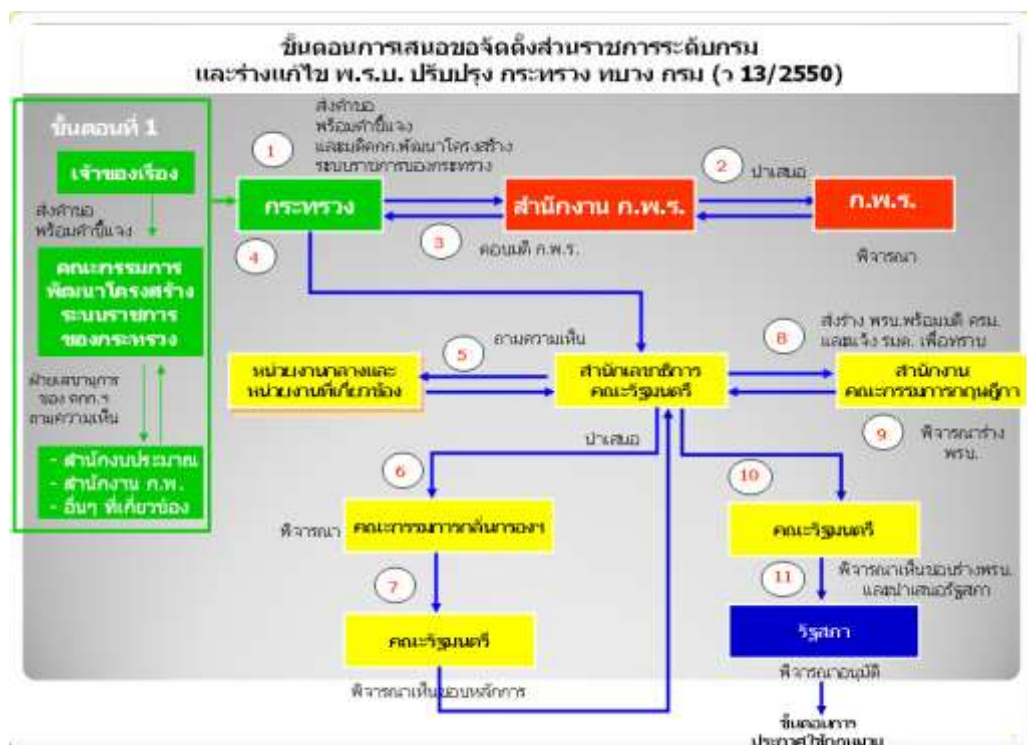
กระบวนการในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล

จากข้อเสนอที่จะให้กรมการขนส่งทางรางทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแล กระบวนการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางจะเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.

ขั้นตอนการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้ให้ความเห็นชอบการชักจูงความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ กรณีการขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมให้กระทรวงดำเนินการขอจัดตั้งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ให้นำเรื่องการขอจัดตั้งส่วนราชการเสนอคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงและ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ มีขั้นตอนการดำเนินงานปรากฏตามแผนภาพที่ ๔ - ๑

แผนภาพที่ ๔ - ๑ ขั้นตอนการเสนอขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม และร่างแก้ไข พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ว ๑๓/๒๕๕๐)



โดยกระทรวงที่ประสงค์จะขอจัดตั้งส่วนราชการจะต้องจัดทำรายละเอียดประกอบการพิจารณาตามแบบคำชี้แจง (Check List) ประกอบการขอจัดตั้งส่วนราชการ ประกอบด้วย

๑. การวิเคราะห์ภารกิจ (Business Analysis)
๒. เหตุผลและความจำเป็นในการขอจัดตั้ง
๓. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ
๔. นโยบาย แผนงานสำคัญของรัฐบาลที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบ
๕. ปริมาณงาน
๖. ค่าใช้จ่าย
๗. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่
๘. ร่างพระราชบัญญัติฯ จัดตั้งหน่วยงาน
๙. คำชี้แจงอื่นๆ (ถ้ามี)
๑๐. แสดงตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่เป็นผลจากการดำเนินงานปรับปรุง

โครงสร้างและภารกิจของส่วนราชการใหม่

นอกจากนี้ แนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งส่วนราชการ ซึ่งหน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำเหตุผลความจำเป็นการตราพระราชบัญญัติของส่วนราชการตามประเด็น (Check List) รวม ๑๐ ประเด็น ประกอบด้วย ๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ ๒) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ ๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ๕) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า ๖) ความพร้อมของรัฐ ๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ ๘) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ ๙) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ และ ๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

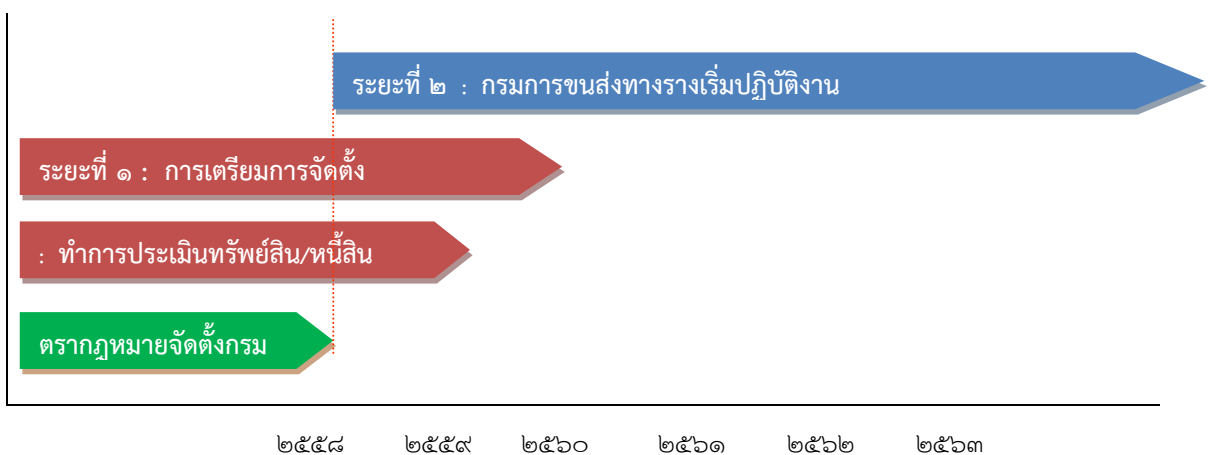
ดังนั้น ในขั้นแรก กระทรวงคมนาคมจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่) พ.ศ. ขึ้นเพื่อจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง และมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีลักษณะเป็นกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดอำนาจหน้าที่เบื้องต้นของหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเพื่อเป็นกลไกการใช้อำนาจกำกับดูแล เนื่องจากภารกิจกำกับดูแลต้องอาศัยอำนาจกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติและต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้น ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงต้องผลักดันร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ... ที่เคยได้มีการยกร่างไว้และปรับปรุงต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ หรือยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านการขนส่งทางรางโดยเฉพาะเพื่อใช้เป็นฐานให้กรมการขนส่งทางรางสามารถกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการการขนส่งทางราง ซึ่งในที่สุดกรมการขนส่งทางราง

สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับรองมาตรฐานเทคโนโลยีรถไฟ ตรวจสอบมาตรฐานของอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถ ได้แก่ รถจักร แคร่ ตู้โดยสาร รางรถไฟ รวมถึงทำหน้าที่ออกใบอนุญาตมาตรฐานความปลอดภัยของระบบรถไฟให้แก่ผู้ประกอบการ รวมถึงการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายทั้งด้านเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปฏิบัติในการประกอบกิจการ การกำหนดค่าใช้จาง (Access Charge) เพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการขนส่งทางราง

ดังนั้น จึงอาจกำหนดกรอบแผนงานและขั้นตอนการดำเนินงานในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางได้ดังนี้

แผนภาพที่ ๔ - ๒ กรอบแผนงานและขั้นตอนการดำเนินงานในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง



ระยะที่ ๑ : การเตรียมการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง

กรมการขนส่งทางรางจำเป็นต้องแบ่งแยกทรัพย์สินและหนี้สินด้านโครงสร้างพื้นฐานออกจาก รฟท. โดยต้องมีการประเมินราคาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางที่จะโอนมาเป็นของรัฐ (กรมการขนส่งทางราง) และรัฐต้องชดเชยมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าว โดยอาจเป็นในรูปแบบของการชำระหนี้สินให้แก่ รฟท. ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการโอนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางให้เป็นของรัฐเพื่อปรับปรุงและบำรุงรักษาต่อไป ที่ดินทั้งหมดยังคงต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. ซึ่งรัฐต้องประเมินราคาสิทธิการใช้ที่ดินของ รฟท. เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวและจ่ายค่าตอบแทนการใช้ที่ดินดังกล่าวให้ รฟท.

ดังนั้น การดำเนินการในระยะแรกจะประกอบด้วยการศึกษาเพื่อประเมินมูลค่าทรัพย์สิน/หนี้สินของ รฟท. ควบคู่ไปกับกระบวนการตรากฎหมาย

การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางราง กับ รฟท. (ระยะที่ ๑)

ตารางที่ ๔ - ๑ การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางรางกับ รฟท.
ระยะที่ ๑

หน้าที่	กำหนดนโยบาย	พัฒนา/ก่อสร้างทางใหม่	บำรุงรักษาทางเดิม	กำกับดูแล	กำหนดมาตรฐาน	การให้บริการ
หน่วยงานรับผิดชอบ	รัฐบาล, กระทรวงคมนาคม (คค), สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร (สนข.)	กรมการขนส่งทางราง	กรมการขนส่งทางราง ว่าจ้าง รฟท.	กรมการขนส่งทางราง	กรมการขนส่งทางราง	รฟท.

ระยะที่ ๒

เมื่อสามารถแบ่งแยกทรัพย์สินและหนี้สินด้านโครงสร้างพื้นฐานออกจาก รฟท. และมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นแล้ว รฟท. จะมีหน้าที่หลักคือ การประกอบการขนส่งทางรถไฟและพัฒนาระบบการให้บริการ ส่วนกรมการขนส่งทางรางมีหน้าที่ในการวางแผนก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน กำกับดูแล กำหนดมาตรฐานและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านความปลอดภัย ด้านการประกอบกิจการขนส่งทางราง การให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะกิจการขนส่งทางราง รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานและกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐาน

การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางราง กับ รฟท. ในระยะที่ ๒
เมื่อมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างกันโดยชัดเจนแล้ว

ตารางที่ ๔ - ๒ การแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมการขนส่งทางรางกับ รฟท.
ระยะที่ ๒

หน้าที่	กำหนดนโยบาย	วางแผนพัฒนา	ก่อสร้าง	บำรุงรักษา	กำกับดูแล	กำหนดมาตรฐาน	การให้บริการ
หน่วยงานรับผิดชอบ	รัฐบาล, คค., สนช.	กรมการขนส่งทางราง	กรมการขนส่งทางราง	กรมการขนส่งทางราง	กรมการขนส่งทางราง	กรมการขนส่งทางราง	รฟท., ภาคเอกชน

การบริหารประเด็น (Issue Management) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง

การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางราง โดยการแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่หน่วยงานของภาครัฐในด้านนโยบาย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การกำกับดูแลและการประกอบการ ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐครั้งใหญ่ ซึ่งต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลง การบริหารการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารประเด็น (Issue Management) เนื่องจากผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก และต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องระยะยาวจึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์

ประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการบริหารทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เพื่อให้เกิดการตอบรับการเปลี่ยนแปลงและเกิดการผลักดันต่อเนื่องเพื่อรองรับการการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องที่จะเกิดขึ้นมีดังนี้

๑. ความจำเป็นในการปรับโครงสร้างเพื่อให้การขนส่งทางรางสามารถแข่งขันได้

ประเทศไทยกำลังสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านการขนส่งสินค้าและการขนส่งผู้โดยสารหากเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ ที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน ภาคการขนส่งทางรางของไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายหลายด้าน แม้ว่าจะมีแนวโน้มที่ภาครัฐจะให้การสนับสนุนทางการเงินในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อฟื้นฟูการขนส่งทางราง แต่นอกเหนือการที่ต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยจำเป็นต้องผลักดันให้นำศักยภาพของภาคเอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้การลงทุนนั้นคุ้มค่ามากที่สุด กล่าวคือ การลงทุนจำนวนกว่า ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในระหว่างปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ จะไม่คุ้มค่าเลยหากจะมีผู้ใช้ประโยชน์เพียงรายเดียว คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย การลงทุนของประเทศในครั้งนี้นี้จึงไม่ใช่เพื่อการปฏิรูป รฟท. แต่เป็นการปฏิรูประบบการขนส่งทางรางของประเทศไทย เมื่อมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จะส่งผลให้เกิดความต้องการหรืออุปสงค์ (Demand) ใหม่ในการใช้บริการขนส่งทางราง และจะผลักดันให้เกิดการแข่งขันเพื่อจัดหาอุปทาน (supply) สนองตอบอุปสงค์นั้น ดังนั้น การแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะเป็นการแข่งขันระหว่าง

ระบบรางกับการขนส่งรูปแบบอื่น และในขณะเดียวกันจะเป็นการการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการการขนส่งทางราง ระหว่างภาคเอกชนกับ รฟท. การปรับโครงสร้างจึงเป็นการแก้ไขข้อจำกัดจากการผูกขาดที่มีอยู่เดิม และเป็นตัวกระตุ้นในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของการขนส่งทางรางในยุคใหม่ ซึ่งผลของการแข่งขันอาจนำมาซึ่งขบวนรถที่ทันสมัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ครบถ้วนรวมถึงการเพิ่มคุณภาพของการเชื่อมโยงระหว่างระบบขนส่งรูปแบบอื่นและบริการที่เอื้ออำนวยให้ระบบขนส่งโดยรวมมีประสิทธิภาพ

กระทรวงคมนาคมและรัฐบาลจึงต้องเผยแพร่ความจำเป็นดังกล่าวให้แก่สาธารณชนได้เข้าใจและร่วมสนับสนุนนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะเป็นผลผลักดันให้เกิดแรงผลักดันการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวให้เกิดผลโดยเร็ว

๒. การทำความเข้าใจกับ รฟท. ถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางราง

รฟท. เป็นองค์กรเดียวที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับผลกระทบในเชิงลบจากการปรับโครงสร้าง กล่าวคือ ภารกิจหลักของ รฟท. จะมีเพียงการเป็นผู้ประกอบการขนส่ง หากภาคเอกชนนั้นได้รับอนุญาตให้เข้ามาประกอบกิจการจากคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง ซึ่งกรมการขนส่งทางราง ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ สภาพตลาดผูกขาดจะหมดไป รฟท. จะต้องแข่งขันกับภาคเอกชนนั้น

ในโครงสร้างการบริหารงานและอัตรากำลังของ รฟท. ในปัจจุบัน นอกจากกลุ่มพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถสินค้าและรถโดยสาร มีพนักงานที่เกี่ยวข้องกับด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการโอนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางให้เป็นของรัฐแล้ว กรมการขนส่งทางรางจะเป็นเจ้าภาพในการหาเงินลงทุนในการพัฒนาทั้งหมดแทน เงินลงทุนที่ผ่านมาของ รฟท. ในรูปของเงินกู้ขององค์กรหรือ “หนี้” ซึ่งจำนวนหนี้ดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดรายได้ตอบแทนแก่ รฟท. แต่อย่างใด การที่ รฟท. ไม่อยู่ในฐานะเจ้าภาพในการลงทุนจำนวนนี้ รฟท. จะไม่มีหนี้โครงสร้างพื้นฐานอีกต่อไป เงินลงทุนทั้งหมดสามารถใช้ในการพัฒนาธุรกิจเดินรถขนส่ง ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีรายได้ตอบแทน นอกจากนั้น รฟท. อาจกลายเป็นผู้รับจ้างกรมการขนส่งทางรางในการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และมีรายได้ในรูปของ “ค่าจ้าง” เพิ่มเติมอีก (ในลักษณะเดียวกันกับการจ้างเอกชนก่อสร้างและบำรุงรักษา) พนักงานด้านโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจะยังคงทำหน้าที่เช่นเดิมได้อยู่ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน รฟท. จะอยู่ในฐานะเป็นบุคลากรของผู้รับจ้างของกรมการขนส่งทางราง

ด้วยผลของการไม่มีหนี้ใหม่ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการชำระหนี้เก่าจากการโอนโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันให้แก่รัฐ รายได้จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟท. เพื่อให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและรายได้จากค่าจ้างข้างต้น รฟท. จะมีสถานะทาง

การเงินดีขึ้น และสามารถนำเงินไปลงทุนในส่วนของบริการขนส่งซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้ตามภารกิจหลักขององค์กรต่อไป

กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลังและรัฐบาลจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเรื่องนี้แก่ รฟท. และสหภาพแรงงาน รฟท. และเผยแพร่หลักการดังกล่าวให้แก่สาธารณชนได้รับทราบด้วย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของ รฟท. ซึ่งกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลังและรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากสาธารณชนในการจัดการกับการไม่ยอมรับดังกล่าว

๓. การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการประกอบกิจการขนส่งทางราง

แม้ว่างานวิจัยนี้จะมุ่งหวังให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการขนส่งทางราง แต่การที่ภาคเอกชนจะเข้าดำเนินการหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับว่าภาคเอกชนเล็งเห็นถึงโอกาสที่โครงการนั้นจะประสบความสำเร็จ รวมถึงมั่นใจว่าจะได้รับผลตอบแทนที่น่าพอใจตลอดระยะเวลาที่เข้ามาประกอบการรวมการขนส่งทางรางหรือคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางที่จะจัดตั้งขึ้นต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างผลตอบแทนที่เอกชนควรจะได้รับ และคุณภาพของการให้บริการ กล่าวคือ ถ้ามีการกำหนดให้เอกชนดำเนินการในระดับของคุณภาพบริการที่สูงขึ้น ก็ต้องยอมรับกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ทั้งนี้ รัฐสามารถช่วยผลักดันให้เกิดความสมดุลระหว่างปัจจัยดังกล่าวได้ โดยกำหนดเป้าหมายที่พึงประสงค์ที่รัฐมุ่งหวังผูกไว้กับสิ่งจูงใจที่เอกชนจะได้รับ โดยทั่วไปรัฐสามารถกระตุ้นแรงจูงใจของเอกชนได้ ๒ ลักษณะคือ

๓.๑ การสร้างแรงจูงใจโดยตรงให้แก่เอกชน ผ่านการจัดสรรความเสี่ยงอย่างเหมาะสมให้เอกชนรับผิดชอบ ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นการถ่ายโอนความเสี่ยงให้มากที่สุด แต่ควรเป็นลักษณะที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๓.๒ การสร้างแรงจูงใจในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ (เช่น ความถี่ ความตรงต่อเวลา การให้บริการเส้นทางที่เหมาะสม ฯลฯ) ซึ่งนำไปสู่ปริมาณการใช้ของผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้สามารถดำเนินการโดยกำหนดแนวทางการให้รางวัลและ/หรือบทลงโทษซึ่งอิงกับผลผลิตที่เกิดจากการประกอบการของเอกชน

การกำหนดรูปแบบแรงจูงใจ (incentive design) มีความสำคัญในการเข้ามาประกอบการ เนื่องจากความไม่แน่นอนของตลาดและภาวะเศรษฐกิจอาจส่งผลกระทบต่อปริมาณอุปสงค์ของผู้ใช้บริการ และ เนื่องจากโครงสร้างประชากรโดยรวมประกอบด้วยผู้มีรายได้ต่ำเป็นส่วนใหญ่ รัฐจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกบริการโดยมีทั้งการให้บริการเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม

กรมการขนส่งทางรางจะเป็นผู้รับผิดชอบในประเด็นดังกล่าวภายหลังที่เริ่มปฏิบัติงานและเตรียมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้เข้าประกอบกิจการ

สรุป

การจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. กฎหมายทั้งสองฉบับต้องดำเนินการควบคู่กันเนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยแบ่งแยกความรับผิดชอบด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล ด้านการประกอบการและการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความชัดเจน และการดำเนินการควบคู่กันจะช่วยให้เกิดความสอดคล้องกันในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

นอกจากกระบวนการด้านกฎหมาย กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังยังต้องเตรียมการเพื่อตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ รฟท. โดยมีความจำเป็นที่จะต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่บัดนี้เพื่อให้การดำเนินงานของกรมการขนส่งทางรางสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ภายหลังจากที่กฎหมายทั้งสองฉบับผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางโดยการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่หน่วยงานของภาครัฐในด้านนโยบาย การกำกับดูแล การประกอบกิจการขนส่งและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐครั้งใหญ่ จึงต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลง การบริหารการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารประเด็น (Issue Management) เนื่องจากผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก กระทรวงคมนาคมและรัฐบาลจำเป็นต้องเผยแพร่แนวความคิดในการปรับโครงสร้าง เพื่อให้การขนส่งทางรางสามารถแข่งขันได้ให้แก่สาธารณชนได้เข้าใจและร่วมสนับสนุนนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับ รฟท. และสหภาพแรงงาน รฟท. ถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางและให้ตระหนักถึงผลกระทบต่างๆ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบแก่ รฟท. ให้แก่สาธารณชนได้รับทราบด้วย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของ รฟท. ซึ่งกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลังและรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากสาธารณชนในการจัดการกับการไม่ยอมรับดังกล่าว

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

รัฐบาลปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศและได้เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕ โดยในยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดสัดส่วนของการลงทุนด้านการขนส่งทางรางประมาณร้อยละ ๖๐ ของวงเงินลงทุนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่แท้จริงของการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทยในด้านการขนส่งทางรางจึงไม่ใช่การมีทางรถไฟใหม่ แต่เป็นการขับเคลื่อนให้มีบริการขนส่งทางรางที่ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นและมีระดับการให้บริการที่สูงขึ้น เพื่อให้การขนส่งทางรางเป็นทางเลือกใหม่ของการเดินทางและการขนส่งของประเทศไทยและของประชาคมอาเซียน

การที่จะทำให้บริการขนส่งทางรางมีปริมาณและคุณภาพสูงขึ้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตลาดการให้บริการ จากลักษณะตลาดผูกขาดที่ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากขึ้น การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ ทางรถไฟ ออกจากการให้บริการขนส่งทางราง โดยให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางรถไฟและโครงสร้างพื้นฐานอื่นทั้งหมด และดำเนินการเปิดตลาดการขนส่งทางรางให้มีการแข่งขันกัน ระหว่าง รฟท. และภาคเอกชน ในลักษณะเดียวกันกับการขนส่งทางถนน ทางน้ำและทางอากาศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การเปิดตลาดดังกล่าวต้องอาศัยกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐ เรียกว่า “การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ” หรือ “การกำกับดูแลกิจการ” (Economic Regulation) การมีกลไกการกำกับดูแลกิจการการขนส่งทางรางที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทางรถไฟที่จะมีการลงทุนต่อเนื่องกว่า ๖๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และป้องกันมิให้การลงทุนต้องสูญเปล่า

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องของการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมกรรมการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ตลอดจนโครงสร้างของตลาดที่มีการธุรกิจนั้นดำเนินอยู่ รวมถึงการกำหนดกรอบและแนวทางขององค์กรที่จะมีอำนาจควบคุมในการกำหนดราคา ระดับการ

ให้บริการ คุณภาพหรือสิ่งอื่น การกำกับดูแลครอบคลุมถึงการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อให้นโยบาย เศรษฐกิจและสังคมของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยกลไกทางกฎหมายดังกล่าวอาจมี ลักษณะเป็นการที่ภาครัฐกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรปฏิบัติตามกรอบพฤติกรรมและมีบทลงโทษ สำหรับกรณีฝ่าฝืน โดยส่วนใหญ่ภาครัฐจะเข้ากำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เมื่อปรากฏว่ากิจการหนึ่งกิจการ ใดมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopolies) เช่น กิจการขนส่งทางรถไฟ การให้บริการท่าอากาศยาน หรือเมื่อจะให้อำนาจในตลาดเป็นอันมากแก่ผู้ประกอบการองค์กร หนึ่งองค์กรใด เช่น การให้สิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการขนส่งโดยรถประจำทาง หรือเมื่อโครงสร้างตลาดของกิจการนั้นมีการแข่งขันน้อยหรือมากจนเกินไป อย่างไรก็ตาม พื้นฐานของ การกำกับดูแลจะพิจารณาจากมุมมองของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยอาศัยกลไกของตลาด

ทฤษฎีในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจอาจแบ่งออกเป็น ๒ ทฤษฎีคือ การกำกับดูแล โครงสร้าง (Structural Regulation) และการกำกับดูแลพฤติกรรม (Conduct Regulation) โดยการกำกับดูแลโครงสร้างจะใช้ในการกำหนดโครงสร้างของตลาด เช่น การจำกัดการเข้าสู่ตลาด และการออกจากตลาด การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสามารถให้บริการในตลาดได้ ส่วนการกำกับ ดูแลพฤติกรรมจะนำมาใช้เพื่อการติดตามดูแลการประกอบการในตลาด เช่น การควบคุมราคา การห้ามโฆษณา มาตรฐานคุณภาพของผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ประเทศไทยได้คำนึงถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการกำกับดูแลทาง เศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ปัจจุบันมีการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ ๕ - ๑ การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ

สาขา	องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล	กฎหมายแม่บทที่ใช้กำกับดูแล
พลังงาน	คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน	พระราชบัญญัติการประกอบ กิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
ประกันภัย	คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจ ประกันภัย	พระราชบัญญัติคณะกรรมการ กำกับและส่งเสริมการประกอบ ธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคม	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ และการกำกับการ ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

สภาพโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้าของทั้งในประชาคมอาเซียนและสังคมโลกทำให้เกิดสภาพการแข่งขันสูงมากในทุกด้าน และส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเพื่อรองรับการแข่งขันดังกล่าว ซึ่งรวมถึงภาคการขนส่งที่เป็นภาคสนับสนุนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจมหภาค การที่จะปรับโครงสร้างภาคการขนส่งของประเทศให้เหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ โดยเน้นภารกิจในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การสร้างความมั่นใจในด้านมาตรฐานความปลอดภัยและมาตรฐานบริการ การสร้างบรรยากาศการแข่งขันการประกอบการที่โปร่งใสและเป็นธรรม และลดการดำเนินกิจกรรมที่ภาคเอกชนมีความพร้อมหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ การปรับบทบาทดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกกลไกการบริหารจัดการด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และการประกอบกิจการออกจากกันให้ชัดเจน ซึ่งจะมีผลทำให้การบริหารทรัพยากรของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นและจะเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างตลาดภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญในการทำให้ผู้ประกอบการไทยสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างชาติได้

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ซึ่งกำหนดหลักการของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในภาคการขนส่ง ซึ่งครอบคลุมถึงการใช้อำนาจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการขนส่งที่จะกำกับดูแล
๒. การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าประกอบการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พึงปฏิบัติระหว่างการประกอบการ และการเพิกถอนสิทธิในการประกอบการ (Structural Regulation & Conduct Regulation)
๓. การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
๔. การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ
๕. การติดตามตรวจสอบการประกอบการของผู้ได้รับอนุญาต เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนด
๖. การกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการโดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม
๗. การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือเพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ
๘. การกำหนดกลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการกับผู้ใช้บริการ

ภาคการขนส่งในประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะในยุโรปได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเปิดเสรีและกำหนดกลไกการกำกับดูแลที่เน้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างการขนส่งรูปแบบต่างๆ (เช่น ให้การขนส่งทางน้ำและทางรางแข่งขันกับการขนส่งทางถนน) และการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในแต่ละรูปแบบ (เช่น การกำหนดให้ตลาดการขนส่งทางถนนให้มีผู้ประกอบการหลายรายแข่งขันกัน) เพื่อให้การขนส่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในส่วนของกิจการขนส่งทางราง รัฐบาลหลายประเทศได้ปรับแนวทางการบริหารงาน (Administration) ด้านการขนส่งทางรางให้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น

หากระบบขนส่งทางรางของไทยยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคงเป็นเรื่องยากการขนส่งทางรางจะแข่งขันการขนส่งทางถนนและการขนส่งทางอื่น และจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำนโยบายการทำประเทศให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งและการค้าของอาเซียนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การที่จะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของการขนส่งทางรางต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐในการการวางแผนและลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว เมื่อโครงสร้างพื้นฐานมีความเหมาะสมและเพียงพอในเชิงปริมาณและคุณภาพ จะต้องมีการผลักดันให้เกิดการเปิดตลาดการให้บริการขนส่ง โดยผู้ให้บริการเอกชนอาจสนใจเข้าแข่งขันกันในการให้บริการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสาร ทั้งนี้ ในการปรับโครงสร้างตลาดจากที่มีการผูกขาดเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างระบบการกำกับดูแล โดยต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและออกกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อมาตรการในการกำกับดูแลบรรลุผล

ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศต่างๆ แล้ว พบว่าโครงสร้างบริหารจัดการระบบรางของประเทศไทยที่มีความเหมาะสมมากที่สุด คือ การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ด้านการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment) และการกำกับดูแล (Regulation) ออกจากการประกอบการหรือการให้บริการ (Operation) โดยควรจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นการบริการสาธารณะ รวมทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

การจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางจะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟของประเทศ กรมการขนส่งทางรางจะเป็นผู้ลงทุนพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งทางรถไฟ (Network Development) เช่น การก่อสร้างทางคู่ การต่อขยายเส้นทางใหม่ การปรับปรุงทางบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณในโครงข่ายที่พัฒนาใหม่ ส่วน รฟท. จะมีบทบาทในการให้บริการขนส่ง (Operator) และมีส่วนร่วมกับภาครัฐในลักษณะผู้รับจ้างภาครัฐในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและจัดการเดินรถ (Infrastructure Maintenance and Operation)

ทั้งนี้ ในการให้บริการขนส่ง นอกจาก รถพ. ในระยะยาวอาจมีผู้ประกอบการจากภาคเอกชนเข้ามาให้บริการได้

การแบ่งแยกบทบาทภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานออกจากการประกอบการจะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มประสิทธิภาพ เมื่อโครงสร้างพื้นฐานทางรางกลายเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานและกฎระเบียบที่จำเป็น เช่น การเข้าใช้ราง สถานี ยานพาหนะ (ตัวรถไฟ) ที่จะเดินรถในรางได้ การปรับบทบาทภารกิจดังกล่าวนอกจากจะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่ระบบการขนส่งทางรางแล้ว จะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์ด้านการขนส่งทางรางให้แก่ประเทศและภูมิภาคในอนาคต กรมการขนส่งทางรางจะทำหน้าที่คล้ายกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทผนวกกับงานของกรมการขนส่งทางบกในการขนส่งทางถนน ในขณะที่จะมีบทบาทเดียวกันกับกรมเจ้าท่าในด้านการขนส่งทางน้ำและกรมการบินพลเรือนในด้านการขนส่งทางอากาศ

การใช้อำนาจกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดสภาวะตลาดในการประกอบกิจการขนส่งทางรางควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้กรมการขนส่งทางรางทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแล ทั้งนี้ ควรผลักดันการตราร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ซึ่งมีบทบัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางราง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือรองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย อย่างละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการขนส่งทางรางจำนวนไม่เกินสามคน โดยกำหนดให้อธิบดีกรมการขนส่งทางรางเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมการขนส่งทางรางแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางรางมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใช้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางราง
๒. กำกับดูแลการประกอบการเดินรถทางรางขนส่งของและคนโดยสาร
๓. กำกับดูแลการประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถทางราง
๔. กำหนดโครงสร้างค่าโดยสาร ค่าระวาง ตลอดจนค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการเดินรถทางรางจะต้องจ่ายให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ค่าใช้ประโยชน์จากราง
๕. เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ
๖. เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติเกี่ยวกับการติดตามการตรวจสอบการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการ

๗. ติดตามและประเมินคุณภาพการให้บริการของได้รับอนุญาต
๘. การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ
๙. ปฏิบัติอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แผนงานของกรมการขนส่งทางรางในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางอาจครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้

๑. การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการขนส่งสินค้าและคนโดยสารทางราง และประเมินความพร้อมในการประกอบกิจการในเส้นทางสายต่างๆ จากผู้ประกอบการที่ประสงค์จะดำเนินกิจการ
๒. การอุดหนุนชดเชยการขาดทุนอันเนื่องมาจากการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) ของการขนส่งทางราง
๓. การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ (Level of Service) อัตราค่าบริการทั้งด้านโดยสารและการขนส่ง และมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบการและการคุ้มครองผู้ใช้บริการ
๔. การให้ความรู้ ส่งเสริม และแนะนำแก่หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการขนส่งทางราง รวมทั้งการส่งเสริมการขนส่งและการติดตามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการขนส่งให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน

การจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. กฎหมายทั้งสองฉบับต้องดำเนินการควบคู่กันเนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยแบ่งแยกความรับผิดชอบด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแลด้านการประกอบกิจการและการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความชัดเจน และการดำเนินการควบคู่กันจะช่วยให้เกิดความสอดคล้องกันในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางโดยการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่หน่วยงานของภาครัฐในด้านนโยบาย การกำกับดูแล การประกอบกิจการขนส่งและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐครั้งใหญ่ จึงต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลง การบริหารการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารประเด็น (Issue Management) เนื่องจากผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก กระทรวงคมนาคมและรัฐบาลจำเป็นต้องเผยแพร่แนวความคิดในการปรับโครงสร้างเพื่อให้การขนส่งทางรางสามารถแข่งขันได้ให้แก่สาธารณชนได้เข้าใจและร่วมสนับสนุนนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับ รฟท.และสหภาพแรงงาน รฟท. ถึงความจำเป็นในการ

ปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางและให้ตระหนักถึงผลกระทบต่างๆ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบแก่ รฟท. ให้แก่สาธารณชนได้รับทราบด้วย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ของ รฟท. ซึ่งกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลังและรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากสาธารณชน ในการจัดการกับการไม่ยอมรับดังกล่าว

บรรณานุกรม

- วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบัน. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้าง
สาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย, ๒๕๕๒.
- นโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร, สำนักงาน. เอกสารแนวคิดเบื้องต้น (Concept Paper)
การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง. ๒๕๕๗.
- สุเมธ องกิตติกุล, ผู้อำนวยการวิจัยด้านนโยบายการขนส่งและโลจิสติกส์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย. สัมภาษณ์. ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐมนตรี
ช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม. สัมภาษณ์. ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.
- Bradbury, R & Ross, David, R., “Regulation and Deregulation in Industrial Countries –
Some Lessons for LDCs”. ๑๙๙๑, p. ๓.
- Dan Hertog, Johan, “General Theory of Regulation”, ๑๙๙๙, p. ๒๒๓.
- Knowles R.D, ๒๐๐๔, “Impacts of Privatizing Britain’s Rail Passenger Services –
franchising, Refranchising, and Ten Year Transport Plan targets”, Environment
and Planning A. ๓๖(๑๑).

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายจุฬา สุขมานพ
วันเดือนปีเกิด	๑๐ มกราคม ๒๕๐๘
การศึกษา	Doctor of Philosophy, University of Southampton, United Kingdom Master of Laws, University of Southampton, United Kingdom นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติการทำงานโดยย่อ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างประเทศ บริษัท สยามสปอร์ต พับลิชซิ่ง จำกัด

เจ้าหน้าที่จัดประโยชน์ สำนักงานราชพัสดุจังหวัดแม่ฮ่องสอน กรมธนารักษ์

นิติกร กองนิติการและการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการ
พาณิชย์นาวี

เลขานุการกรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี

ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการขนส่งและจราจร สำนักงานนโยบายและแผน
การขนส่งและจราจร

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

รองผู้อำนวยการ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

ผู้ตรวจราชการกระทรวงคมนาคม

ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

ตำแหน่งปัจจุบัน

อธิบดีกรมเจ้าท่า

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง การกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง

ผู้วิจัย นายจุฬา สุขมานพ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง อธิบดีกรมเจ้าท่า

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป้าหมายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางไม่ใช่การมีทางรถไฟใหม่ แต่เป็นการขับเคลื่อนให้มีบริการขนส่งที่ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นและมีระดับการให้บริการที่สูงขึ้น การที่จะทำให้บริการขนส่งทางรางมีปริมาณและคุณภาพสูงขึ้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตลาดการให้บริการจากลักษณะตลาดผูกขาดเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากขึ้น โดยการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ ทางรถไฟ ออกจากการให้บริการขนส่งทางราง โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางรถไฟและโครงสร้างพื้นฐานอื่นทั้งหมด และดำเนินการเปิดตลาดการขนส่งทางรางให้มีการแข่งขันกัน ระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และภาคเอกชน ในลักษณะเดียวกันกับการขนส่งทางถนน ทางน้ำและทางอากาศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเปิดตลาดดังกล่าวต้องอาศัยกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐ เรียกว่า “การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ”(Economic Regulation) การมีกลไกการกำกับดูแลกิจการการขนส่งทางที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทางรถไฟที่จะมีการลงทุน และป้องกันมิให้การลงทุนต้องสูญเปล่า

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและกระบวนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการขนส่งทางราง โดยคำนึงถึงการกำกับดูแลในลักษณะที่จะส่งเสริมให้เกิด การขยายตัวของตลาดการให้บริการ

๒. เสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางของไทย โดยครอบคลุมถึงองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแล แผนงานและมาตรการเบื้องต้นที่องค์กรกำกับดูแลควรนำไปปฏิบัติในระยะเริ่มแรก

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาระหว่างธันวาคม ๒๕๕๗ – มีนาคม ๒๕๕๘ โดยจะจำกัดเฉพาะการกำกับดูแลกิจการขนส่งสินค้าทางราง โดยในส่วนของข้อเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลจะเป็นการเสนอกรอบแนวคิดว่าองค์กรกำกับดูแลควรพิจารณาประเด็นใดเป็นอันดับแรกและจะใช้มาตรการกำกับดูแลอย่างไรสำหรับประเด็นเหล่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะศึกษาแนวคิดและกระบวนการ รูปแบบการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางในประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับการกำกับดูแลในสาขาอื่นของไทยในปัจจุบัน เช่น สาขาพลังงาน และ โทรคมนาคม หลังจากนั้น จะนำผลที่ได้

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ไปสัมพันธ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดที่ชัดเจน เหมาะสม และสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยใช้ระยะเวลาสั้น

ผลการวิจัย

รัฐบาลหลายประเทศได้ปรับแนวทางการบริหารงาน (Administration) ด้านการขนส่งทางราง ให้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น การที่จะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของการขนส่งทางรางต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐในการการวางแผนและลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว เมื่อโครงสร้างพื้นฐานมีความเหมาะสมและเพียงพอในเชิงปริมาณและคุณภาพ จะต้องมีการผลักดันให้เกิดการเปิดตลาดการให้บริการขนส่ง โดยผู้ให้บริการเอกชนอาจสนใจเข้าแข่งขันกันในการให้บริการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสาร ทั้งนี้ ในการปรับโครงสร้างตลาดจากที่มีการผูกขาดเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างระบบการกำกับดูแล โดยต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล และออกกฎหมายหรือระเบียบต่างๆเพื่อมาตรการในการกำกับดูแลบรรลุผล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศต่างๆ แล้ว พบว่าโครงสร้างบริหารจัดการระบบรางของประเทศไทยที่มีความเหมาะสมมากที่สุด คือ การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ด้านการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Investment) และการกำกับดูแล (Regulation) ออกจากการประกอบการหรือการให้บริการ (Operation) โดยควรจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างทางคู่ การต่อขยายเส้นทางใหม่ การปรับปรุงทาง บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณในโครงข่ายที่พัฒนาใหม่ รวมทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) ส่วน รถพ. จะมีบทบาทในการให้บริการขนส่ง (Operator) และมีส่วน

ร่วมกับภาครัฐในลักษณะผู้รับจ้างภาครัฐในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและจัดการเดินรถ (Infrastructure Maintenance and Operation) ทั้งนี้ ในการให้บริการขนส่ง นอกจาก รฟท. ในระยะยาวอาจมีผู้ประกอบการจากภาคเอกชนเข้ามาให้บริการได้

การแบ่งแยกบทบาทภารกิจด้าน โครงสร้างพื้นฐานออกจากการประกอบการจะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มประสิทธิภาพ เมื่อโครงสร้างพื้นฐานทางรางกลายเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานและกฎระเบียบที่จำเป็น เช่น การเข้าใช้ราง สถานี ยานพาหนะ (ตัวรถไฟ) ที่จะเดินรถในรางได้ การปรับบทบาทภารกิจดังกล่าวนอกจากจะเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่ระบบการขนส่งทางรางแล้ว จะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้และทรัพยากรมนุษย์ด้านการขนส่งทางรางให้แก่ประเทศและภูมิภาคในอนาคต

การใช้อำนาจกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดสถานะตลาดในการประกอบกิจการขนส่งทางรางควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้กรรมการขนส่งทางรางทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแล ทั้งนี้ ควรผลักดันการตราพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางราง

ข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งกรรมการขนส่งทางรางขึ้นเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. กฎหมายทั้งสองฉบับต้องดำเนินการควบคู่กันเนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยแบ่งแยกความรับผิดชอบด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล ด้านการประกอบการ

และการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความชัดเจน และการดำเนินการควบคู่กันจะช่วยให้เกิดความสอดคล้องกันในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

แผนงานในระยะเริ่มแรกที่กรมการขนส่งทางรางในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางรางควรครอบคลุมถึงการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการขนส่งสินค้าและคนโดยสารทางราง การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ (Level of Service) อัตราค่าบริการทั้งด้านโดยสารและการขนส่งและมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบการและการคุ้มครองผู้ใช้บริการ

การปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางโดยการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่หน่วยงานของภาครัฐในด้านนโยบาย การกำกับดูแล การประกอบกิจการขนส่งและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐครั้งใหญ่ จึงต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลง การบริหารการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารประเด็น (Issue Management) เนื่องจากผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก กระทรวงคมนาคมและรัฐบาลจำเป็นต้องเผยแพร่แนวความคิดในการปรับโครงสร้างเพื่อให้การขนส่งทางรางสามารถแข่งขันได้ให้แก่สาธารณชนได้เข้าใจและร่วมสนับสนุนนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับ รฟท.และสภาพแรงงาน รฟท. ถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรางและให้ตระหนักถึงผลกระทบต่างๆ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบแก่ รฟท. ให้แก่สาธารณชนได้รับทราบด้วย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของ รฟท. ซึ่งกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลังและรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากสาธารณชนในการจัดการกับการไม่ยอมรับดังกล่าว