

C H A P T E R

3

องค์การบริหารจัดการระบบราง
โดยรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสม
สำหรับประเทศไทย

The Appropriate Administrative
Institution of Rail System
by High Speed Rail for Thailand

นันทพล กาญจนวัฒน์*

* ผู้อำนวยการหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขานิติรัฐกิจและการบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บทคัดย่อ

ระบบรางด้วยรถไฟความเร็วสูงเป็นการขนส่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและจะเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อการเดินทางและขนส่ง (Hub Connectivity) ในภูมิภาคอาเซียน โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมตามบริบทและกฎหมายไทย ซึ่งได้แนวทางจากรูปแบบองค์กรของประเทศพัฒนา 4 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น มีการบริหารจัดการด้านการพัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นองค์กรภาครัฐ และด้านการเดินรถโดยบริษัทเอกชน 7 บริษัท ได้หวั่น มีการบริหารจัดการลักษณะเบ็ดเสร็จโดยบริษัทมหาชนรายเดียว สาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีการบริหารจัดการโดยรัฐวิสาหกิจ 2 ราย แยกเป็นด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน กับด้านการเดินรถไฟ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการบริหารจัดการโดยบริษัทแห่งชาติและว่าจ้างให้บริษัทเอกชนบริหารจัดการการเดินรถและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

ประเทศไทยภายใต้กฎหมายปัจจุบันสามารถมีรูปแบบการบริหารจัดการได้ 5 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) หรือการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน (รฟม.) รูปแบบที่ 2 โดยบริษัทลูกของ รฟท. หรือ รฟม. รูปแบบที่ 3 ดำเนินการร่วมระหว่าง รฟท. กับ รฟม. รูปแบบที่ 4 โดย รฟท. หรือ รฟม. กับบริษัทเอกชน รูปแบบที่ 5 โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ บทความนี้ได้เสนอทางเลือก รูปแบบที่ 5 ซึ่งนำโครงสร้างองค์กรของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบ

คำสำคัญ: รถไฟความเร็วสูง/ องค์กร/ การบริหารจัดการ

Abstract

Rail system by High Speed Rail is an important transportation for the development of the country and will be is a Hub connectivity in the region. An appropriate Institution Model for the administrative management under Thai context and Law adopted from 4 developed countries consists of Japan has her development and infrastructure management by government institution. The operation runs by 7 private companies. Taiwan runs the comprehensive management by a public company. Republic South Korea separates the administrative management into two state enterprises i.e., infrastructure construction; and operation. France has the administrative management by national company and hire private company manages the operation and maintenance the infrastructure.

Thailand, under the present context and law has 5 administrative models i.e., Model 1 by State Railway of Thailand (SRT) or Mass Rapid Transit Authority (MRTA). Model 2 by Branch Company of SRT or MRTA. Model 3 by Cooperation between SRT and MRTA. Model 4 by SRT or MRTA with Private Company. Model 5 by New establishing State Enterprise. This article proposes Model 5 as an alternative Model which modified the institutional structure models from Japan, South Korea and France.

Keywords: High Speed Rail/ Institution/ Administrative

ความนำ

ประเทศไทยมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และมาเลเซีย จึงอยู่ในสถานะของการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคได้ ดังนั้นการขนส่งระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศจึงเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศที่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและการขนส่งระหว่างประเทศในภูมิภาค ซึ่งในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปี ที่มีการศึกษาเพื่อวางแผนจัดให้มีการลงทุนในโครงการรถไฟความเร็วสูง (High Speed Rail: HSR) ในรัฐบาลหลายสมัยแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงคมนาคมได้มีการศึกษาวิเคราะห์รวบรวม และจัดทำแนวทางการพัฒนาระบบการขนส่งและจราจรเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวภายใต้ “แผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร พ.ศ. 2554-2563” ซึ่งแผนหลักนี้ได้จัดทำแล้วเสร็จและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2554 ความสำคัญของแผนหลักฉบับนี้คือ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการชี้นำการพัฒนาและเป็นกรอบการดำเนินงานให้กับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ตลอดจนภาคีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างมีบูรณาการและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Goals) และแนวทางการดำเนินงานร่วมกันที่สำคัญประกอบด้วย 1) เพื่อให้ประเทศเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่ง (Hub for Connectivity) 2) เพื่อให้มีระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพและระดับการให้บริการที่ดีเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจและชุมชน (Accessibility) 3) เพื่อปรับปรุงและเพิ่มความปลอดภัย (Safety) ในการเดินทางและการขนส่ง 4) เพื่อส่งเสริมการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน (Energy Saving) และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Friendly) 5) เพื่อยกระดับการเข้าถึง และเพิ่มการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ (Public Transport) และ 6) เพื่อเพิ่มความคล่องตัว (Mobility) ในการเดินทาง

และการขนส่ง (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2554, หน้า 4-2)

แผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจรที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นของการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางของประเทศทั้งในการขนส่งสินค้าและคน ที่ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาระบบการขนส่งทางรางให้มีความทันสมัยเพราะเป็นระบบการขนส่งที่มีต้นทุนการดำเนินงานที่ไม่สูง อันจะทำให้เพิ่มโอกาสในการแข่งขัน และรองรับปริมาณสินค้าและคนที่จะเพิ่มสูงขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งรถไฟความเร็วสูงเป็นหนึ่งระบบการขนส่งทางรางที่จะเพิ่มขีดความสามารถเชิงการแข่งขันในภูมิภาคได้ การดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงเป็นโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง แต่ผลตอบแทนไม่สูง ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศมีการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงและต้องเผชิญกับปัญหาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทำให้มีการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบขององค์กร ซึ่งมีทั้งรูปแบบที่ดำเนินงานโดยองค์กรรัฐทั้งหมด องค์กรรัฐร่วมกับองค์กรเอกชน และรัฐมอบให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินงานทั้งหมด

การที่ประเทศไทยมีแผนที่จะดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงที่มีการก่อกำเนิดผู้ลงทุนงบประมาณแผ่นดินระยะยาวย่อมเป็นภาระต่อประชาชนชาวไทย ผู้เสียภาษี ดังนั้น องค์กรที่จะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ โครงการจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะดำเนินการโดยไม่ทำให้เกิดการขาดทุนในลักษณะของการสะสมดังเช่น ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยเผชิญอยู่ การมีองค์กรบริหารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นหลักประกันว่าเงินภาษีของประชาชนจะถูกใช้ไปในโครงการนี้มีคุ่มค่ามากที่สุด และไม่เป็นภาระผูกพันเงินงบประมาณแผ่นดินที่จะถูกใช้ไปเพื่อบริหารโครงการเมื่อมีการก่อสร้างแล้วเสร็จ

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอถึงรูปแบบขององค์กรบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงโดยการนำเอารูปแบบองค์กรที่บริหารจัดการ โครงการรถไฟความเร็วสูงของต่างประเทศ 4 ประเทศ ประกอบด้วย ญี่ปุ่น ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี

และสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยแต่ละประเทศมีรูปแบบขององค์กรดำเนินโครงการที่แตกต่างกันเพื่อที่บทความนี้ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบองค์กรบริหารจัดการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการดำเนินงานรถไฟความเร็วสูงภายใต้บริบทของกฎหมายไทย

องค์กรบริหารจัดการระบบรางโดยรถไฟความเร็วสูงต่างประเทศ —●

1. ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านระบบการขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพสูงมากประเทศหนึ่งในโลก และเป็นประเทศแรกของโลกที่มีการจัดการเดินรถระบบรางด้วยรถไฟความเร็วสูงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 เส้นทางสายแรกคือ New Tokaido Line วิ่งระหว่างกรุงโตเกียวกับโอซากา โดยมีองค์กรบริหารจัดการเป็นรัฐวิสาหกิจ ชื่อ Japanese National Railways (JNR) ดูแลจัดการทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถ นับตั้งแต่การวางแผนและกำหนดเส้นทางเดินรถ การลงทุน การดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการระบบเดินรถไฟ การจัดซื้อขบวนรถ การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการเดินรถ การบำรุงรักษาระบบเดินรถ การบำรุงรักษาขบวนรถ และการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่สถานี JNR ในระยะเริ่มแรกจึงเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการด้านการบริหารจัดการการขนส่งระบบรางในลักษณะเบ็ดเสร็จครบวงจรทุกด้าน แต่ที่ประสบปัญหาการดำเนินการจึงได้จัดรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ด้วยการแยกส่วนการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การวางแผน และการลงทุนก่อสร้างเส้นทางรถไฟทั่วประเทศ ดำเนินการในรูปของบริษัทมหาชน ชื่อ Japan Railway Construction Public Corporation (JRCC) ส่วนด้านการพัฒนาการขนส่ง ดำเนินการโดยบริษัท Corporation for Advanced Transport and Technology (CATT) แต่ในภาพรวมของการบริหารจัดการก็ยังเผชิญกับภาวะการณ์ขาดทุน (Construction, Transport and Technology Agency (JRTT), n.p.)

เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนที่เกิดจากการประกอบกิจการรถไฟความเร็วสูงนี้ในปี พ.ศ. 2546 จึงได้มีการควบรวม JRCC และ CATT รวมเป็นบริษัทเดียวที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจชื่อ Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (JRTT) ภายหลังจากการควบรวม JRTT ก็ยังประสบกับปัญหาการขาดทุนและมีหนี้สะสมสูงถึง 255.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จึงมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรในการบริหารใหม่อีกครั้งด้วยการแปรรูป JRTT แยกออกมาเป็น อีก 7 บริษัท ประกอบด้วย JR East, JR Central, JR West, JR Hokkaido, JR Shikoku, JR Kyushu และ JR Freight ทั้ง 7 บริษัทเรียกรวมๆ กันว่า Japan Railway Companies (JR) ซึ่งการบริหารจัดการการเดินทางของแต่ละบริษัทจะมีความเป็นอิสระแยกจากกัน ส่วนในด้านการระดมทุนของ JRs ใช้วิธีการเสนอขายหุ้นต่อสาธารณชนอย่างค่อยเป็นค่อยไปเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2533 กล่าวคือ ในช่วงแรกรัฐบาลยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใน JRs ทั้งหมดและค่อยๆ ททยอยขายให้เอกชน ปรากฏว่าปัจจุบันมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นใน JRs แบบ 100% ใน 3 บริษัทเท่านั้น ประกอบด้วย JR East, JR Central และ JR West เพราะเป็นเส้นทางที่มีผลตอบแทนการลงทุนที่คุ้มค่า ส่วนบริษัทที่เหลือ คือ JR Hokkaido, JR Shikoku, JR Kyushu และ JR Freight ยังคงเป็นของ JRTT ที่เป็นเจ้าของโครงสร้างในระบบรางทั้งหมด ทำให้ JRs มีสถานะเป็นผู้เช่าใช้เส้นทาง อย่างไรก็ดี เพื่อลดภาระด้านงบประมาณแผ่นดินในการในช่วงของการแปรรูป JRTT โดยแยกออกเป็น JRs นี้ รัฐบาลได้ขายกิจการโครงสร้างพื้นฐานของระบบรางบางส่วนให้แก่ JRs ด้วย ดังนั้น สถานะของ JRs บางแห่งจึงเป็นผู้บริหารจัดการโครงการทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน การบำรุงรักษาระบบรางและรถไฟ และการจัดการเดินรถ ตลอดจนเป็นผู้บริหารพื้นที่สถานีรถไฟด้วย

จากรูปแบบการบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงของญี่ปุ่นนี้จะพบว่าการที่ญี่ปุ่นขาดทุนมีสาเหตุมาจากค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต้องใช้งบประมาณสูงมากประกอบกับรายได้ที่ได้ที่ได้จากการขนส่งแม้จะได้มามากแต่ก็ยังคงไม่เพียงพอกับเงินทุนที่ลงทุนไปแล้ว ดังนั้น ในที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นก็เลือกที่จะใช้วิธีการให้

เอกชนเข้าร่วมทุนด้วยการเข้าถือหุ้นซึ่งก็เป็นทางออกที่ดีสำหรับรัฐบาลที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายของประเทศลงไปได้ และปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่บริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงนี้ญี่ปุ่นได้แยกโครงสร้างองค์กรเพื่อการดำเนินการออกเป็น 2 ส่วน องค์กรที่พัฒนาและจัดทำโครงสร้างพื้นฐานระบบราง และองค์กรที่จัดการเดินรถและบริหารสถานี และแนวโน้มการบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงนี้รัฐบาลก็จะลดบทบาทลงเรื่อยๆ ด้วยการขายหุ้นให้ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาดำเนินงานแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2. ประเทศไต้หวัน

ไต้หวัน เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะขนาดเล็ก แต่ก็มีการเดินทางและการขนส่งระบบรางซึ่งเดิมมี Taiwan Railway Administration (TRA) เป็นองค์กรรัฐดำเนินการงานทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การลงทุน การจัดซื้อขบวนรถ การบริหารจัดการเดินรถ และการบำรุงรักษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ไต้หวันเริ่มทำโครงการรถไฟความเร็วสูงและเสร็จสิ้นโครงการเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2550 สำหรับองค์กรที่ดำเนินงานด้านรถไฟความเร็วสูงเป็นรูปแบบการลงทุนของเอกชนภายใต้ระบบสัมปทานแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) ซึ่งมีสิทธิในการวางระบบระบบรางและบริหารจัดการกิจการเดินรถทั้งหมดเป็นเวลา 35 ปี และสิทธิในการพัฒนาพื้นที่สถานี 50 ปี ภายใต้เงื่อนไขว่าเอกชนจะต้องมอบรายได้จำนวนร้อยละ 10 ก่อนหักภาษีให้แก่รัฐเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาระบบรางต่อไปในอนาคต โดยบริษัทที่ได้รับสัมปทานนี้ คือ Taiwan High Speed Railway Corporation (THSRC) ในการบริหารงาน THSRC ในระยะเริ่มแรกประสบกับภาวะการขาดทุน รัฐบาลจึงได้เข้าช่วยเหลือด้วยการเข้าไปถือหุ้นร้อยละ 36 พร้อมกับส่งตัวแทนเข้าเป็นกรรมการบริหาร THSRC Executive Board และต่อมามีการเปลี่ยนวิธีคิดค่าเสื่อมราคาและปรับโครงสร้างหนี้ของ THSRC ใหม่ ส่งผลให้ภาระหนี้สินของ THSRC ลดลงประกอบกับมีจำนวนผู้ใช้บริการเพิ่มมากขึ้น เมื่อ THSRC เริ่มมีกำไรในปี พ.ศ. 2554 THSRC จึงได้เริ่มซื้อหุ้นคืนจากรัฐบาลมีสัดส่วนการถือครองหุ้นเป็นเอกชนร้อยละ 79 และเป็นรัฐบาลเพียงร้อยละ 21 เท่านั้น (THSRC Annual Report, 2011)

กิจการรถไฟความเร็วสูงของไต้หวันก็ประสบปัญหาการขาดทุนในระยะเริ่มแรกเช่นเดียวกับญี่ปุ่น จนรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือทางการเงินด้วยการเข้าถือหุ้นบางส่วนของ THSRC เพื่อให้กิจการดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่องและเมื่อ THSRC มีสภาพคล่องที่เหมาะสมแล้วรัฐบาลก็เริ่มทยอยขายหุ้นคืนให้ สำหรับรูปแบบองค์กรบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงของไต้หวันแตกต่างจากญี่ปุ่นตรงที่การบริหารจัดการโครงการทั้งหมดเบ็ดเสร็จอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ THSRC องค์กร ไม่มีการแยกส่วนโครงสร้างพื้นฐานกับการจัดการเดินรถออกจากกันเหมือนประเทศอื่นๆ ที่มีระบบรถไฟความเร็วสูง

3. สาธารณรัฐเกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม จึงได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการขนส่ง ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2523 ต้องเผชิญกับปัญหาการจราจรที่ติดขัดมาก กระทั่งต่อการพัฒนาและการแข่งขันทางอุตสาหกรรม รัฐบาลเกาหลีใต้จึงได้จัดให้มีระบบการขนส่งที่สามารถรับผู้โดยสารได้ครั้งละจำนวนมากและวิ่งด้วยความเร็วสูงเพื่อย่นระยะเวลาในการเดินทางทั่วประเทศให้สั้นลง ดังนั้น จึงมีการก่อสร้าง Gyeongbu high speed rail ในปีพ.ศ. 2546 และสามารถเดินรถไฟความเร็วสูงจากกรุง Seoul ถึงเมือง Daegu ระยะทาง 330 กิโลเมตรได้ในปี พ.ศ. 2547 เป็นประเทศอันดับ 5 ของโลกที่มีระบบรถไฟความเร็วสูง (Korea Railroad corporation, 2013)

สำหรับด้านการบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงของเกาหลีใต้นั้นในระยะเริ่มแรกดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ เรียกว่า The Korean National Railroad (KRN) องค์กรเดียว ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการปฏิรูปการบริหารองค์กร KRN ใหม่ด้วยการแยกออกเป็นรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง คือ

1) Korea Railroad (KORAIL) เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทที่รับผิดชอบด้านการจัดการเดินรถทุกประเภท รวมถึงการบริหารจัดการ Korean Train Express (KTX) ด้วย

2) Korea Rail Network Authority (KR) เป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบด้านการสร้างเส้นทางเดินรถใหม่ และพัฒนาเครือข่ายที่มีอยู่

รูปแบบการบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงของเกาหลีใต้เป็นการบริหารจัดการโดยองค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจ และมีการแยกองค์กรดำเนินการออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์กรที่รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรางกับองค์กรที่รับผิดชอบจัดการด้านการเดินรถ เช่นเดียวกันกับญี่ปุ่นและประเทศในภาคพื้นยุโรปที่มีกิจการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งแม้ว่ากิจการรถไฟความเร็วสูงของเกาหลีใต้จะดำเนินการโดยรัฐแต่ก็มีการพัฒนาและสนับสนุนจากรัฐอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันเกาหลีใต้จัดว่าเป็นประเทศผู้นำในด้านการให้คำปรึกษาและจัดทำระบบรถไฟความเร็วสูงให้แก่ประเทศอื่นๆ กลายเป็นอุตสาหกรรมหลักอย่างหนึ่งที่สร้างรายได้กลับคืนให้แก่รัฐ

4. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษคือ เป็นประเทศที่มีลักษณะของภูมิประเทศติดต่อกับประเทศอื่นๆ ทั่วยุโรปและฝรั่งเศสก็เป็นภาคีสมาชิกประชาคมยุโรปซึ่งมีถึง 26 ประเทศ ทำให้การเดินทางจากฝรั่งเศสสามารถเชื่อมต่อไปได้ทุกประเทศ ซึ่งฝรั่งเศสได้เริ่มจัดทำโครงการรถไฟความเร็วสูงในปี พ.ศ. 2524 ที่เรียกว่า Train a Grande Vitess (TGV) ที่บริหารจัดการโดยองค์กรในรูปบริษัทที่เรียกว่า Reseau Ferre de France หรือ French Rail Network (RFF) ทำหน้าที่บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบรางแห่งชาติ และบำรุงรักษา ปรับเส้นทางเดินรถเดิม และพัฒนาเส้นทางเดินรถใหม่ ซึ่ง RFF ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนหนึ่ง และเงินรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้เส้นทางผู้ใช้บริการระบบราง ในส่วนของการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานนั้น RFF ได้ใช้วิธีการจ้างให้บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ คือ National Society of French Railway or French National Railway Company (SNCF) ดำเนินการแทนเนื่องจากมีประสบการณ์มากกว่า ฉะนั้นในภาพรวมของการบริหารจัดการด้านการเดินรถไฟทั่วประเทศ และรถไฟความเร็วสูง TGV จึงบริหารจัดการโดย SNCF (SNCF, 2015)



อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการของ SNCF ก็ประสบกับสภาวการณ์ขาดทุนเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ แต่รัฐบาลฝรั่งเศสแก้ไขโดยเข้ามาช่วยในการฟื้นฟูกิจการและยังช่วยเหลือด้านเงินทุนผ่านทาง RFF เพื่อให้ SNCF ประกอบกิจการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ฉะนั้น การดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงของฝรั่งเศส จึงประกอบด้วยองค์กรที่รับผิดชอบ 2 องค์กร กล่าวคือ RFF รับผิดชอบดำเนินการในภาพรวมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การวางแผนและออกแบบ การลงทุน การจัดการและกำหนดเส้นทางเดินรถ และการบำรุงรักษา แต่ในทางปฏิบัติ RFF จะทำสัญญาจ้างมอบให้ SNCF เป็นผู้บริหารจัดการและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานแทน SNCF จึงเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเดินรถตามภูมิภาคของประเทศ

กิจการรถไฟความเร็วสูงของฝรั่งเศสก็ประสบกับปัญหาการขาดทุนเช่นกัน ที่รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินโครงการเช่นกัน ซึ่งรูปแบบองค์กรบริหารจัดการรถไฟความเร็วสูงของฝรั่งเศสเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างไปจากรูปแบบของญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ เนื่องจากฝรั่งเศสยังคงยึดถือว่ารถไฟความเร็วสูงเป็นการขนส่งที่มีความสำคัญต่อประเทศที่รัฐบาลจะเข้าดำเนินการบริหารจัดการเองในลักษณะของบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งย่อมความหมายว่า รัฐบาลยังคงมีอำนาจในการควบคุมกิจการและกำหนดนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามองค์กรดำเนินงานในเรื่องนี้ก็ยังมีกรแยกการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วนเช่นกัน คือ ส่วนที่รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบราง และส่วนที่รับผิดชอบด้านจัดการเดินรถในลักษณะเดียวกับญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

จากแนวทางและรูปแบบองค์กรในการบริหารจัดการโครงการรถไฟความเร็วสูงของทั้ง 4 ประเทศที่กล่าวมา แม้ว่าจะจะเป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมก็ตาม การดำเนินการเกือบทั้งหมดจะประสบกับปัญหาการขาดทุน เพราะโครงการมีภาระด้านค่าใช้จ่ายสูงทั้งก่อนและหลังการจัดทำโครงการ นอกจากนั้นโครงการยังมีผลตอบแทนการลงทุนซ้ำการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงทั้งหมดจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยในการดำเนินการจะมีการแยกองค์กรผู้รับผิดชอบออกเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรผู้วางและจัดทำโครงสร้างพื้นฐานระบบราง และ องค์กรผู้บริหารจัดการเดินรถ กล่าวคือ ในกรณีของญี่ปุ่นจะดำเนินงานในรูปแบบบริษัท โดย JR-TT จะเป็นผู้พัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ส่วน JRs จะเป็นผู้บริหารจัดการเดินรถในแต่ละเขตพื้นที่ ส่วนเกาหลีใต้ดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง คือ KR รับผิดชอบด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ส่วน KORAIL รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการการเดินรถไฟ และฝรั่งเศส มี RFF รับผิดชอบการบริหารจัดการทุกด้านแต่ใช้วิธีการจ้าง SNCF ดำเนินการแทน และ SNCF รับผิดชอบด้านจัดการเดินรถทั่วประเทศ ยกเว้นใต้หวันที่ดำเนินการในลักษณะเปิดเสรีในรูปแบบของบริษัทมหาชนรายเดียว คือ THSRC แต่ก็เป็นความร่วมมือลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนโดยในปี พ.ศ. 2554 มีภาคเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่มากถึงร้อยละ 79 ส่วนที่เหลือจะถือโดยรัฐ

กฎหมายและองค์กรในการบริหารจัดการระบบการขนส่งทางรางของไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาและจัดทำระบบการขนส่งทางรางตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน มีกฎหมายที่จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการวางแผนและจัดทำระบบการขนส่งทางรางหลายองค์กรทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. องค์กรภาครัฐ

องค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการคมนาคมและการขนส่งทางรางหรือทางรถไฟของไทย ประกอบด้วยองค์กรระดับนโยบายและองค์กรระดับปฏิบัติการที่มีกฎหมายรองรับบทบาท อำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กร ดังต่อไปนี้

1.1 องค์กรในระดับนโยบาย

องค์กรระดับนโยบายที่ควบคุมและกำกับดูแลด้านคมนาคมการขนส่งทางรางหรือทางรถไฟ ประกอบด้วย

1.1.1 กระทรวงคมนาคม

กระทรวงคมนาคมเป็นราชการส่วนกลางระดับกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม หรือส่วนราชการสังกัดกระทรวงคมนาคม* มีหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจในกำกับดูแลทั้งสิ้น 14 แห่ง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด การท่าเรือแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน บริษัท โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำกัด บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์ เอเชีย จำกัด บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด

1.1.2 คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีองค์คณะที่ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 6 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นกรรมการและเลขานุการ**

* พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 20 และมาตรา 21

** พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521, มาตรา 4

1.1.3 สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.)

เป็นองค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นราชการส่วนกลางระดับกรม สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีอำนาจและหน้าที่ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการจราจรทางบก รวมทั้งการวางแผนหลักเสนอแนวนโยบายและกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาการจราจร ให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกพิจารณา และภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและจัดทำแผนหลัก แผนแม่บท และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการขนส่งและจราจรความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในระบบการขนส่งของประเทศ*

1.2 องค์กรระดับปฏิบัติการ

องค์กรระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบในการวางจัดทำและบริหารโครงการระบบการขนส่งทางรางปัจจุบันมีทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน ดังนี้

1.2.1 องค์กรภาครัฐ รับผิดชอบการบริหารจัดทำบริการสาธารณะ ประเภทสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการด้านการขนส่งทางรางหรือทางรถไฟของประเทศดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) และ บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด และรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นมีเฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้น คือ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

1.2.2 องค์กรที่เป็นเอกชน

องค์กรภาคเอกชนที่รับผิดชอบการบริหารจัดทำบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ ด้านการขนส่งทางรางหรือทางรถไฟของประเทศในปัจจุบัน มี 2 องค์กร คือ บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

* พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521, มาตรา 5

การพัฒนาทางด้านกฎหมายและองค์กรเพื่อรองรับการบริหารจัดการระบบรถไฟความเร็วสูง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบรถไฟความเร็วสูงมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยในด้านการพัฒนาประเทศและการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่สามารถเชื่อมต่อเส้นทางเดินรถไฟไปยังประเทศภาคีอาเซียนได้เป็นอย่างดี จึงเป็นที่คาดหวังว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยคงมีการขนส่งระบบรางด้วยรถไฟความเร็วสูงดังเช่นประเทศพัฒนาอื่น ดังนั้น หากกล่าวโดยเฉพาะด้านองค์กรบริหารจัดการระบบรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยโดยพิจารณาจากแนวทางการดำเนินการขององค์กรดำเนินการด้านการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงของต่างประเทศ 4 ประเทศ จะพบว่า องค์กรดำเนินการโครงการในเรื่องนี้ส่วนใหญ่จะแยกออกเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรที่ดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (ระบบราง) และองค์กรบริหารจัดการเดินรถเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีเฉพาะได้หัวหน้าเท่านั้นที่ดำเนินการทั้งหมดภายใต้องค์กรเดียว และรูปแบบการดำเนินโครงการทั้งหมดจะเป็นการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรที่เป็นผู้วางและจัดทำโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบรางเกือบทั้งหมดจะริเริ่มดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐ เพราะเป็นโครงการขนาดใหญ่เพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ใช้เงินลงทุนจำนวนมากและมีระยะเวลาคืนทุนที่ยาวนาน จึงไม่เป็นที่สนใจของภาคเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนดำเนินงานในส่วนนี้ ในขณะที่องค์กรที่รับผิดชอบระบบการขนส่งทางรางของไทยในปัจจุบัน มีแต่เฉพาะองค์กรในระดับปฏิบัติการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง คือ รฟท. กับ รฟม. และองค์กรภาคเอกชนภายใต้ระบบสัญญาสัมปทาน ที่ดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และบริหารจัดการเดินรถไฟฟ้าในเขตเมือง คือ กรุงเทพกัปจังหวัดปริมณฑลเท่านั้น ซึ่งมีระยะทางเชื่อมต่อและการเดินรถเพื่อการขนส่งมวลชนไม่ไกลมากนัก และไม่มีองค์กรใดที่มีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงที่มีการเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดในภูมิภาคมาก่อน

อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยจะมีโครงการรถไฟความเร็วสูงแล้วองค์กรที่จะทำหน้าที่ด้านบริหารจัดการย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้โครงการรถไฟความเร็วสูงนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและไม่สร้างภาระการขาดทุนให้แก่รัฐบาล ซึ่งตัวอย่างรูปแบบองค์กรบริหารจัดการที่นำเสนอแล้วของญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ และฝรั่งเศส เป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทย ฉะนั้น แนวทางที่เป็นข้อเสนอเบื้องต้นในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนาและรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควรที่จะพิจารณาแบ่งแยกองค์กรดำเนินการออกเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและกำกับดูแลการบริหารจัดการเดินรถไฟความเร็วสูง กับ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูง ดังนี้

1. องค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และกำกับดูแลการบริหารจัดการเดินรถไฟความเร็วสูง

แนวทางข้อเสนอด้านองค์กรที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้รับผิดชอบด้านการพัฒนา ก่อสร้างและจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนกำกับดูแลการบริหารจัดการเดินรถไฟความเร็วสูง ควรดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐเนื่องจากการพัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของรถไฟความเร็วสูงจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากมายมหาศาลที่ต้องใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศซึ่งเป็นเงินกู้ที่รัฐบาลกู้ยืมตามกฎหมายว่าด้วยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น องค์กรที่เหมาะสมในการบริหารจัดการจึงสมควรที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ ที่เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงคมนาคม ที่รับผิดชอบงานด้านการขนส่งทางรางโดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับกรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า และกรมการบินพลเรือน โดยมีชื่อเรียกว่า “กรมการขนส่งทางราง” ซึ่งจะมีกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการเดินระบบรางในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักรไม่ว่าจะเป็นการ

ขนส่งทางรางเดี่ยวหรือรางคู่ก็ตาม รวมถึงระบบรถไฟความเร็วสูงด้วย ซึ่งภารกิจด้านการขนส่งทางรางนี้ไม่มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการใดๆ ของกระทรวงคมนาคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการดำเนินการเพื่อจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางนี้สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดให้ทำการตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ* กล่าวคือ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ.... โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางรางที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางรางรถไฟความเร็วสูง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางรางรถไฟความเร็วสูงให้มีโครงข่ายทางรางที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่งทางรางนี้ ควรที่จะมีการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) งานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางรางรถไฟความเร็วสูง
- 2) วิจัยและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรางรถไฟความเร็วสูง
- 3) ดำเนินการจัดระเบียบทางราง การบริหารสถานีและการจัดการเดินรถไฟความเร็วสูง
- 4) ร่วมมือและประสานงานด้านทางรางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกับการตรากฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม คือ การออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรมเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในกรมที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่* สำหรับหน่วยงานภายในหลักที่สำคัญของกรมการขนส่งทางรางควรประกอบด้วยส่วนราชการภายในที่อาจเป็น “กอง” หรือ “สำนัก” แยกออก

* พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 8

** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 8 ฎ

เป็น 13 หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเงินและบัญชี กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม กองการพัสดุ กองการก่อสร้าง กองเครื่องกล การสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ กองนิติการ กองวิจัย วิเคราะห์ ตรวจสอบ และพัฒนา งานทางราง กองนโยบายและแผน กองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน กองบำรุงรักษา ราง กองสำรวจ ออกแบบ และควบคุมความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม และกองความร่วมมือทางรางระหว่างประเทศ

การแบ่งส่วนราชการภายในและกรอบอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการ ภายในของกรมการขนส่งทางรางที่เสนอนี้ เป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายและงานหลักๆ ที่สำคัญที่ต้องมีในกรม เท่านั้น ฉะนั้น ในการดำเนินการจัดตั้งและแบ่งส่วนราชการภายในกรมการขนส่งทางรางจริง อาจแบ่งส่วนงานภายในมากกว่าหรือน้อยกว่าที่เสนอนี้ก็ได้ตามความเหมาะสม

นอกจากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว เพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางเป็นไปอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม และวรรคหก ที่สำคัญอีกฉบับ คือ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 โดยแก้ไขในข้อ 9 (ข) กลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง ด้วยการเพิ่มกรมการขนส่งทางรางเข้าไปอยู่ในกลุ่มภารกิจนี้ กล่าวโดยสรุปการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางมีขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องดำเนินการดังนี้

1) ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เป็นส่วนราชการใหม่ระดับกรม สังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8

2) ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางราง เพื่อกำหนดภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ของกรมการขนส่งทางราง ตลอดจนกำหนดอำนาจ และหน้าที่ของส่วนราชการภายในของกรม ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้พระราช

บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8ฉ

3) แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ในข้อ 9 (ข) กลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง ด้วยการเพิ่มกรมการขนส่งทางรางเข้าไปอยู่ในกลุ่มภารกิจนี้ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม และวรรคหก

2. องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูง

ปัจจุบันองค์กรที่รับผิดชอบบริหารจัดการระบบการขนส่งทางรางไม่ว่าจะเป็นรถจักรดีเซลหรือรถไฟฟ้าจะดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง คือ รฟท. และ รฟม. ฉะนั้น การกำหนดแนวทางที่เหมาะสมขององค์กรที่จะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงนี้จะพิจารณาจากกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรเดิมที่มีอยู่ ตลอดจนแนวทางการจัดตั้งองค์กรที่อาจจัดตั้งได้ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อกำหนดทางเลือกของการจัดตั้งองค์กรที่เป็นไปได้ และข้อดีข้อเสียในแต่ละรูปแบบ สำหรับรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงได้เสนอเป็น 5 รูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบมีข้อพิจารณา ดังนี้

รูปแบบที่ 1 องค์กรดำเนินงานโดย รฟท. หรือ รฟม.

จากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 ประกอบ กับมาตรา 9 และ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 7 ประกอบกับมาตรา 9 จะเห็นได้ว่าทั้ง รฟท. และ รฟม. ต่างมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการรถไฟความเร็วสูงทั้ง 2 องค์กร กล่าวคือ ในกรณี รฟท. นั้น หากพิจารณาตีความว่ารถไฟความเร็วสูงเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการรถไฟของ รฟท. แล้ว รฟท. ก็มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ที่จะดำเนินกิจการนี้ ส่วนกรณี รฟม. นั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา (1) ที่กำหนดให้ รฟม. มีอำนาจดำเนินกิจการรถไฟฟ้าได้ทั้งในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนด

โดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าวได้นั้น จึงเห็นได้ว่า หากมีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 (1) กำหนดให้ รฟม. มีเขตอำนาจดำเนินกิจการรถไฟความเร็วสูงโดยการกำหนดเส้นทางเดินรถแล้ว รฟม. ก็จะมีอำนาจดำเนินกิจการนี้เช่นกัน

ดังนั้น กรณีทางเลือกรูปแบบที่ 1 จะเห็นได้ว่าทั้ง รฟท. หรือ รฟม. มีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของตนที่จะเข้ามาดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจได้ โดยการดำเนินการในรูปแบบนี้มีข้อดีและข้อเสียของการดำเนินการตามที่ปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อดีและข้อเสียขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นที่ดำเนินงานโดย รฟท. หรือ รฟม.

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> ● สามารถดำเนินโครงการได้ทันที เพราะทั้ง รฟท. และ รฟม. มีอำนาจดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ● รัฐเป็นเจ้าของกิจการบริการสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เป็นภาระแก่รัฐบาลทั้งในด้าน การจัดหาแหล่งเงินทุน และด้านการชดเชยผลขาดทุนภายหลังเปิดดำเนินการ ● การดำเนินงานและการบริหารงานต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนปกติของราชการ อาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่คล่องตัวในการดำเนินโครงการและการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ หาก รฟท. หรือ รฟม. เข้ามาดำเนินงานด้านการบริหารสถานี และจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจ ทั้ง รฟท. หรือ รฟม. จะต้องปรับปรุงโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยถือว่าโครงสร้างองค์กรมีอยู่ในปัจจุบันเป็น โครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบเฉพาะในส่วน Conventional Lines เท่านั้น ในส่วนของโครงการรถไฟความเร็วสูงต้องถือว่าเป็นภารกิจใหม่ที่ต้องสร้าง สายงานใหม่ขึ้นมา รองรับการทำงาน

รูปแบบที่ 2 องค์กรดำเนินงานในรูปบริษัทลูกของ รฟท. หรือ รฟม.

ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ต่างมี บทบัญญัติเปิดช่องให้ทั้ง รฟท. และ รฟม. ดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและ จัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจได้ทั้ง 2 องค์กร ฉะนั้น ในกรณีที่ รฟท. หรือ รฟม. ประสงค์ที่จะจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ไม่ว่าจะ เป็นกรณี “บริษัทจำกัด” หรือ “บริษัทมหาชน” ให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจ ก็สามารถ กระทำได้เช่นกัน กล่าวคือ

ในกรณี รฟท. มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (10) เพราะกิจการรถไฟความเร็วสูงถือได้ว่าเป็น การประกอบธุรกิจของ รฟท. ที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง กับกิจการรถไฟของ รฟท. ซึ่ง รฟท. ได้เคยใช้อำนาจตามมาตรานี้จดทะเบียน จัดตั้ง บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด เพื่อให้บริการโครงการระบบขนส่งทางรถไฟ เชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) มาแล้ว แต่การใช้อำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน แล้วแต่กรณี มีเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 2 ประการ คือ (ก) บริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด ดังกล่าว จะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบ ธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้น ไม่ได้ และ (ข) รฟท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะมีการ ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด

สำหรับกรณี รฟม.จะมีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 9 (7) และการจัดตั้งนี้ รฟม.ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 2 ประการเช่นเดียวกับ รฟท. ในทางปฏิบัติ รฟม. ยังไม่เคยใช้อำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแต่อย่างใด

โดยเหตุที่กิจการรถไฟฟ้าความเร็วสูงจัดเป็นกิจการรถไฟอย่างหนึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3 กำหนดให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และข้อ 4 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทาน ฉะนั้น กรณีทางเลือก รูปแบบองค์กรที่ 2 หากเอกชนจะเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่ รฟท. หรือ รฟม. จัดตั้งขึ้น เพื่อเข้าร่วมในการบริหารจัดการกิจการแล้ว เอกชนรายนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจาก รฟท. หรือ รฟม. ก่อน

ดังนั้น กรณีทางเลือกองค์กรรูปแบบที่ 2 นั้น ทั้ง รฟท. หรือ รฟม. ต่างมีอำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อดำเนินโครงการได้ทั้งสิ้น โดยลักษณะขององค์กรดำเนินงาน ตามทางเลือกนี้จะเหมือนกรณีบริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด ในกรณีที่รัฐประสงค์จะถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้มีข้อดีและข้อเสียของการดำเนินการตามที่ปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ข้อดีและข้อเสียขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นที่ดำเนินงานในรูปบริษัทลูกของ รฟท. หรือ รฟม.

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> ● สามารถดำเนินโครงการได้ทันที เพราะทั้ง รฟท. และ รฟม. มีอำนาจดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ● ลดภาระบางส่วนของรัฐบาลในด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน และด้านการชดเชยผลขาดทุนภายหลังเปิดดำเนินการ ● รัฐเป็นเจ้าของกิจการบริการสาธารณะ ● รัฐสามารถเลือกกำหนดรูปแบบการเป็นผู้ถือหุ้นได้ว่าจะเลือกเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ผู้ถือหุ้นข้างมาก หรือผู้ถือหุ้นข้างน้อย ● การดำเนินงานและการบริหารงานในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนมีความคล่องตัวกว่าการเป็นหน่วยงานของรัฐ ● เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมทุนในลักษณะผู้ถือหุ้นได้ ● ในกรณีจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เป็นภาระแก่รัฐบาลทั้งในด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน และด้านการชดเชยผลขาดทุนภายหลังเปิดดำเนินการตามสัดส่วนการถือหุ้น ● มีข้อจำกัดห้ามคนต่างด้าว ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียนฯ ● ในกรณีให้เอกชนเข้าถือหุ้น เอกชนรายนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานด้วย ซึ่งการให้สัมปทานของ รฟท. อาจต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และกรณี รฟม. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟษาขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

องค์กรตามรูปแบบที่ 2 นี้จะเป็นองค์กรในรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายที่อยู่ในกำกับดูแลของ รฟท. หรือ รฟม. แล้วแต่กรณี และจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบการบริหารและดำเนินงานอย่างองค์กรภาคเอกชน ฉะนั้น การจัดตั้งองค์กรดำเนินการในลักษณะนี้ รฟท. หรือ รฟม. แล้วแต่กรณีสามารถจัดตั้งบริษัทรถไฟความเร็วสูงเพื่อดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจได้ ซึ่งการดำเนินการในทางเลือกนี้การดำเนินงานและองค์กรดำเนินการจะแยกออกมาชัดเจน ไม่กระทบการดำเนินการและโครงสร้างองค์กรเดิมของ รฟท. หรือ รฟม. ที่ดำเนินงานในส่วนของ Conventional Lines ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้จะใกล้เคียงกับ JR's ของประเทศญี่ปุ่น THSRC ของไต้หวัน และ KORAIL กับ KR ของสาธารณรัฐเกาหลีใต้

รูปแบบที่ 3 องค์กรดำเนินงานร่วมระหว่าง รฟท. กับ รฟม.

สำหรับรูปแบบที่ 3 นี้เป็นรูปแบบองค์กรที่ให้ รฟท. และ รฟม. ร่วมกันดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจ กล่าวคือ กรณี รฟท. ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (11) กำหนดให้อำนาจ รฟท. ร่วมกิจการ กับบุคคลอื่น” ได้ ฉะนั้น รฟท. จึงมีอำนาจดำเนินโครงการนี้ร่วมกับ รฟม. ได้ แต่ รฟท. ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ การร่วมกิจการนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินการ ส่วน รฟม. มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 9 (9) กำหนดให้อำนาจ รฟม. “ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม” ฉะนั้น รฟม. จึงมีอำนาจดำเนินโครงการนี้ร่วมกับ รฟท. ได้ แต่ รฟม. ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ การร่วมกิจการนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินการเช่นกัน

ดังนั้น กรณีทางเลือกรูปแบบที่ 3 นี้ ทั้ง รฟท. และ รฟม. สามารถดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจ

ร่วมกันได้ ซึ่งการดำเนินกิจการร่วมกัน หรือเสริม (Synergy) ระหว่างรัฐวิสาหกิจ ในโครงการลักษณะเช่นนี้ ยังไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน แต่เป็นแนวทางการ ดำเนินงานที่กระทรวงการคลังมีนโยบายที่ประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจดำเนิน กิจการร่วมกัน เพราะจะทำให้มีเกิดการแลกเปลี่ยนและใช้ทุนหรือทรัพยากร ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งลักษณะการดำเนินงานร่วมกันนี้ คณะกรรมการ และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง จะต้องกำหนดนโยบายและรูปแบบ องค์การในการบริหารจัดการร่วมกัน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปคณะกรรมการร่วม หรือ จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อดำเนินโครงการร่วมกันก็ได้ สำหรับการดำเนินการในรูปแบบนี้มีข้อดีและข้อเสียของการดำเนินการตามที่ปรากฏ ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ข้อดีและข้อเสียขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นที่ดำเนินงานร่วมระหว่าง รฟท. กับ รฟม.

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> ● สามารถดำเนินโครงการได้ทันที เพราะทั้ง รฟท. และรฟม. มีอำนาจ ดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้ง ● รัฐเป็นเจ้าของกิจการบริการ สาธารณะ ● เป็นการดำเนินงานร่วมกัน หรือ Synergy ระหว่างรัฐวิสาหกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เป็นภาระแก่รัฐบาลทั้งในด้าน การจัดหาแหล่งเงินทุน และด้าน การชดเชยผลขาดทุนภายหลังเปิด ดำเนินการ ● คณะกรรมการและผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจต้องกำหนดแนว นโยบายและรูปแบบขององค์กรใน การบริหารจัดการร่วมกันใน ระยะเวลาที่ชัดเจน

ทางเลือกตามรูปแบบที่ 3 เป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่เกิดจากการร่วมทุน ระหว่างรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ รฟท. กับ รฟม. โดยองค์กรดำเนินการร่วมที่จัด ตั้งร่วมกันใหม่นี้ควรอยู่ในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในการ

กำกับดูแลร่วมกันของ รฟท. กับ รฟม. และมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มีรูปแบบการบริหารและดำเนินงานอย่างองค์กรภาคเอกชนที่มีความคล่องตัวกว่า ในการจัดตั้งบริษัท ร่วมกันนี้ ควรที่จัดตั้งบริษัทรถไฟความเร็วสูงในลักษณะเดียวกับทางเลือกตามรูปแบบที่ 2 เพื่อความชัดเจนในการดำเนินงาน และไม่กระทบต่อการดำเนินการและโครงสร้างองค์กรเดิมของ รฟท. และ รฟม. ที่รับผิดชอบในส่วนของ Conventional Lines ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้จะใกล้เคียงกับ JR's ของประเทศญี่ปุ่น THSRC ของไต้หวัน และ KORAIL กับ KR ของสาธารณรัฐเกาหลีใต้

รูปแบบที่ 4 องค์กรดำเนินงานร่วมระหว่าง รฟท. หรือ รฟม. กับ บริษัทเอกชน

การดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจดำเนินการตามกฎหมายของทั้ง รฟท. และ รฟม. ประกอบกับกิจการรถไฟความเร็วสูงนี้จัดเป็นกิจการรถไฟอย่างหนึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 กำหนดให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และข้อ 4 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทาน ฉะนั้น หากเอกชนจะเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการนี้จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรฟท. หรือ รฟม. แล้วแต่กรณีด้วย

สำหรับโครงสร้างและรูปแบบของการดำเนินโครงการภายใต้ระบบสัมปทานนี้จะเข้าไปในลักษณะกรณีสัมปทานรถไฟฟ้า MRT ตามสัญญาสัมปทานงานระบบรถไฟฟ้าและให้บริการรถไฟฟ้าฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ระหว่าง รฟม. กับ บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และกรณีสัมปทานรถไฟฟ้า BTS ตามสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ระหว่างกรุงเทพมหานคร กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า การให้สัมปทานงานระบบรถไฟฟ้าและให้บริการรถไฟฟ้าแก่เอกชนในกรณีของ รฟท. กับ รฟม. นี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับในการ

ดำเนินการเพื่อให้สัมปทานแก่เอกชนแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีการให้สัมปทานโดย รพท. นั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ส่วน รพม. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะการให้สัมปทานของ รพม. และยกเว้นให้ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐสำหรับการดำเนินการในรูปแบบนี้มีข้อดีและข้อเสียของการดำเนินการตามที่ปรากฏในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อดีและข้อเสียขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นที่ดำเนินงานร่วมระหว่าง รพท. หรือ รพม. กับ บริษัทเอกชน

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> ● ลดภาระแก่รัฐบาลทั้งในด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน และด้านการชดเชยผลขาดทุนภายหลังเปิดดำเนินการ ● กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้จัดสร้างหรือจัดหามาตามสัญญาสัมปทานตกเป็นของรัฐ ● การดำเนินงานและการบริหารงานโดยเอกชนมีความคล่องตัวกว่าการเป็นหน่วยงานของรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> ● การให้สัมปทานของ รพท. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และ กรณี รพม. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 จึงมีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติและใช้ระยะเวลาดำเนินการที่มากกว่าทางเลือกที่ 1-3

สำหรับทางเลือกนี้การดำเนินงานด้านการบริหารสถานี่และจัดการเดิน
รถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจ จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรเดียว คือ
รฟท. หรือ รฟม. เช่นเดียวกันกับทางเลือกตามรูปแบบที่ 1 เพียงแต่การดำเนิน
งานจะอยู่ในรูปของการให้สัมปทานตามกฎหมายแก่ภาคเอกชน โดยมีรัฐวิสาหกิจ
เจ้าของโครงการเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานและแบ่งปันผลประโยชน์ตามสัญญา
สัมปทานเท่านั้น สำหรับโครงสร้างองค์กรตามทางเลือกรูปแบบที่ 4 นี้ เอกชน
ผู้รับสัมปทานเป็นผู้กำหนดจัดตั้ง ซึ่งรัฐวิสาหกิจผู้ให้สัมปทานอาจกำหนด
โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมตามแบบอย่างของต่างประเทศได้

รูปแบบที่ 5 องค์กรดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่

ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจใหม่ เพื่อดำเนินงาน
ด้านการบริหารสถานี่และจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจ มีกฎหมายเปิด
ช่องให้จัดตั้งองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจได้ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1) องค์กรที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา

องค์กรที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
ประเภทหนึ่งมีชื่อเรียกน้าหน้าว่า “องค์กร” ซึ่งรัฐบาลก่อตั้งขึ้นตามพระราช
บัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์กรรถไฟฟ้าม
หานครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 (ถูก
ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.
2543) และองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กร
ขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 เป็นต้น

2) องค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ

องค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับ
พระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะชื่อเรียกน้าหน้าว่า “การ” เช่น การรถไฟแห่ง
ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และการ
รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่ง
มวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นต้น

3) องค์กรที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

องค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) และบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เป็นต้น ทั้งสองบริษัทเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดที่อยู่ในกำกับของกระทรวงคมนาคม กรณีของ บทม. เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

เพื่อดำเนินการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งโดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มต้น จึงได้รับการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีกระทรวงการคลังและขท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 51.39 และ 48.61 ตามลำดับ ซึ่งต่อมาเมื่อการดำเนินการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่เกือบแล้วเสร็จ บทม. จึงได้เข้าควบรวมกิจการกับ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

สำหรับการดำเนินการในรูปแบบนี้มีข้อดีและข้อเสียของการดำเนินการตามที่ปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ข้อดีและข้อเสียขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นที่ดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> ● มีรัฐวิสาหกิจใหม่ที่มีภารกิจตรงเฉพาะโครงการ ● สร้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ได้ ซึ่งอาจมีความคล่องตัวกว่ารัฐวิสาหกิจเดิม ● ไม่มีข้อกั่วงวลเรื่องผลประกอบการขาดทุนสะสมของรัฐวิสาหกิจเดิม 	<ul style="list-style-type: none"> ● องค์กรที่จัดตั้งใหม่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับ รพท. และ รพม. ● การจัดตั้งองค์กรใหม่โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติใช้ระยะเวลาดำเนินการจัดตั้งนาน ● รัฐบาลต้องลงทุนประเดิมเพื่อจัดตั้ง

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากทางเลือกรูปแบบที่ 5 นี้เป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่ การกำหนดโครงสร้างองค์กรดำเนินการด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจนี้ สามารถนำโครงสร้างการจัดตั้งและการบริหารงานของทั้งประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาใช้เป็นต้นแบบการจัดตั้งองค์กรของประเทศไทยได้

กล่าวโดยสรุปจากรูปแบบองค์กรทั้ง 5 รูปแบบนี้ทางเลือกรูปแบบที่ 5 องค์กรที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นรูปแบบการจัดตั้งองค์กรดำเนินงานด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจที่มีความเหมาะสมและมีความคล่องตัวในการดำเนินการมากที่สุด ซึ่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจใช้การลงทุนจัดตั้งบริษัทในลักษณะเดียวกับ บทม. ในอดีตก็ได้ โดยมีผู้ถือหุ้นใหญ่ คือ กระทรวงการคลัง และผู้ถือหุ้นรองอาจเป็น รพท. หรือ รพม. หรือทั้งสองรวมกันก็ได้

นอกจากการจัดตั้งในลักษณะ บพม. แล้ว อาจจัดตั้งในรูปแบบบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนที่ได้รับสัมปทานก่อสร้างให้เข้ามาถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือร่วมกับเอกชนที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้การร่วมทุนในบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และท้ายที่สุดการเปิดโอกาสหรือกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับในสัญญาสัมปทานให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานก่อสร้างเข้ามาถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ด้านการบริหารสถานีและจัดการเดินรถไฟความเร็วสูงในเชิงธุรกิจนั้นมีข้อดีที่เป็นหลักประกันความสำเร็จของการดำเนินโครงการ คือกรณีผู้ได้รับสัมปทานเป็นต่างชาติ ก็จะดึงเงินกำไรส่วนหนึ่งให้กลับมาเป็นเงินลงทุนภายในประเทศ และยังมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าโครงสร้างพื้นฐานทางรางที่ก่อสร้างและส่งมอบงานเสร็จสิ้นแล้วมีความมั่นคงแข็งแรง ไม่มีความบกพร่องที่ซ่อนเร้น

รายการอ้างอิง

- พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543. (2552).
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494. (2549). กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521. (2552).
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. (2545). ราชกิจจานุเบกษา,
เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496. (2552). กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ
พ.ศ. 2535. (2556). กรุงเทพฯ: สถาบัน กฎหมายพัฒนาเศรษฐกิจ สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2553). กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2554). *โครงการศึกษาจัดทำแผน
หลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและ
แผนการขนส่งและจราจร.
- Construction, Transport and Technology Agency (JRRT). (n.p.). *About
JRRT*. Retrieved 21 April, 2013, from [http://www.jrtr.go.jp/11
English/English-index.html](http://www.jrtr.go.jp/11
English/English-index.html)

Korea Railroad corporation. (2013). Retrieved 21 April, 2013, from <http://info.korail.com/mbs/english/index.jsp>

Kang, Yeong, (2013). *About Korea Rail Network Authority.* Retrieved 21 April, 2013, from <http://english.kr.or.kr/main.do>

SNCF. (2015). *National Society of French Railway or French National Railway Company (SNCF).* Retrieved 22 April, 2013, from <http://www.sncf.com/>

THSRC Annual Report. (2011). *Taiwan High Speed Rail.* Retrieved 23 April 2013 from http://www5.thsrc.com.tw/download/en/01/thsrc_f_2011.pdf
