



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผลของการศึกษาแผนงานกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปรากฏว่าเกิดการเพิ่มขึ้นของประชากรกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จาก 8.2 ล้านคนในปี พ.ศ. 2529 เป็น 9.3 ล้านคนในปี พ.ศ. 2534 และ 11.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2544 เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการเพิ่มขึ้นของรายได้แล้ว พบว่า ความต้องการด้านการจราจรและขนส่ง ทั้งการขนส่งสาธารณะและส่วนบุคคลจะมีเพิ่มขึ้นมากในอนาคต ฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องมีการจัดวางระบบโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมให้สอดคล้องกับการเติบโตของชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระเบียบยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงโครงสร้างของโครงข่ายถนน การให้ความสำคัญเร่งด่วนต่อการก่อสร้างถนนทางหลวง ทางด่วน เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองและเพิ่มสมรรถภาพของถนน ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพการบริการขนส่งสาธารณะเพื่อบรรเทาความคับคั่งของการจราจร และเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์จะเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัวได้ใช้บริการขนส่งสาธารณะแทน เช่น การจัดระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งภาครัฐก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของแนวทางแก้ไขดังกล่าว จึงกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

ในอดีต รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม ซึ่งรัฐได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นใช้เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ และได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ฉบับแรกในปีพ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันคือแผนพัฒนาฉบับที่ 7

ในระยะแรกของกระบวนการพัฒนานั้น รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการลงทุนและรับภาระจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่างๆไม่ว่า ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท เนื่องจากภาคเอกชนยังขาดกำลังความสามารถและทำให้ความพร้อมในการเร่งรัดสนับสนุนการพัฒนาจึงจำเป็นต้องให้ภารกิจต่าง ๆ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐเพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาระบบการผลิตการลงทุนและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ภาคเอกชนลงทุนเพิ่มผลผลิตด้านอุตสาหกรรมการค้าและบริการ ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวก้าวหน้ายิ่งขึ้นโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

ขณะที่ภาครัฐได้วางพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ผลสำเร็จแห่งการพัฒนาได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนขยายตัวเจริญก้าวหน้า และมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จนอาจถือได้ว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนช่วยแบ่งเบาภารกิจของภาครัฐบางอย่างที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมาก่อนตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมด้วยการเข้ามีส่วนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการดำเนินการก่อสร้างและบริหารกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมต่าง ๆ ทั้งการก่อสร้างถนนทางหลวงและทางด่วนและการก่อสร้างโครงการขนส่งมวลชน เนื่องจากภาคเอกชนมีกำลังความสามารถและประสิทธิภาพ รวมทั้งความพร้อมเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของภาคเอกชนในการช่วยแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบของภาครัฐที่ขยายกว้างขึ้น จึงกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือนโยบายของรัฐบาล โดยการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐมากยิ่งขึ้น โดยภาครัฐจะปรับเปลี่ยนบทบาทจากการดำเนินการเอง มาเป็นผู้สนับสนุน กำกับ ดูแล และส่งเสริมภาคเอกชนให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าภาครัฐจะเล็งเห็นถึงความสำคัญของภาคเอกชน และได้กำหนดนโยบายของรัฐให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐก็ตาม แต่รูปแบบของรัฐที่กำหนดให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ยังขาดความชัดเจน ทำให้ภาค

เอกชนขาดความมั่นใจต่อการลงทุน ฉะนั้น เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายของรัฐ นอกจากต้องศึกษาแนวความคิด รูปแบบแล้ว ยังจำเป็นต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อสนับสนุนและสร้างความมั่นใจและแรงจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการส่งเสริมให้เอกชนผู้ประสงค์เข้าลงทุนได้รับการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส ภายใต้กลไกของกฎหมายและกฎระเบียบด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ
2. เพื่อศึกษารูปแบบของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย เพื่อสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการส่งเสริมให้เอกชนผู้ประสงค์เข้าลงทุน ได้รับการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส ภายใต้กลไกของกฎหมาย

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเบื้องต้นของรูปแบบการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ เฉพาะกิจการของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจรับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจำกัดเฉพาะด้านคมนาคมทางบก และศึกษาจากกรณีตัวอย่างตามสัญญา เช่น สัญญาสัมปทานทางหลวง สัญญาโครงการระบบทางด่วน สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชน และสัญญาสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับ เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหาและเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดมาตรการใน

ทางกฎหมาย หรือแนวทางในการสนับสนุนและควบคุมให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน
กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ดำเนินการวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่ง
ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากหนังสือ บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและ
ต่างประเทศ ในลักษณะวิเคราะห์และเปรียบเทียบ

สมมุติฐานของการวิจัย

รัฐมีหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่การดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม
โดยองค์กรของรัฐ ยังประสบปัญหาบางประการ ทั้งด้านการเงิน การบริหารบุคลากรและ
องค์กร ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการ
ของประชาชน รัฐจึงมีนโยบายลดบทบาทการพัฒนากิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ
ลง และให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการดังกล่าวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่า
รัฐมีนโยบายลดบทบาทและส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้าง
พื้นฐานคมนาคมของรัฐก็ตาม แต่รูปแบบของรัฐที่กำหนดให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ยังขาดความชัดเจน จึงทำให้ภาคเอกชนขาดความมั่นใจในการลงทุน ดังนั้น หากจะให้บรรลุ
ผลตามนโยบายของรัฐ ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ที่
ชัดเจน เพื่อสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ
โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ และรัฐจะต้องมีมาตรการในการส่งเสริมให้เอกชนผู้
ประสงค์เข้าลงทุนได้รับการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใสภายใต้กลไกของกฎหมาย
และกฎระเบียบ (legal mechanism)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์

1. ได้รับความรู้เกี่ยวกับแนวคิดของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ
2. ได้รับความรู้การกำหนดรูปแบบของการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ
3. เสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนและสร้างความมั่นใจและแรงจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ตลอดจนส่งเสริมให้เอกชนผู้ประสงค์เข้าลงทุนได้รับการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส ภายใต้กลไกของกฎหมายและกฎระเบียบ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย