



ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการ
เดินรถไประหว่างเมืองในประเทศไทย

โดย

นายณัฐวัฒน์ ชอบผล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการ
เดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

โดย

นายณัฐวัฒน์ ชอบผล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE LIBERALIZATION OF
THE INTER-CITY RAIL TRANSPORTATION IN THAILAND

BY

MR. NATTHAWAT CHOBPHOL



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายณัฐวัฒน์ ขอบผล

เรื่อง

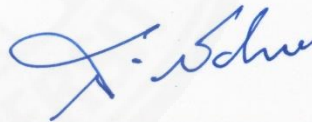
ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



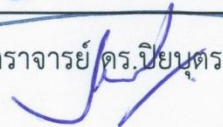
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



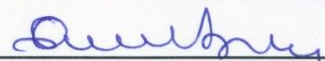
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยนุตร์ แสงกนกกุล)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร.ประภัสร์ จงสงวน)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายณัฐวัฒน์ ชอบผล
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยฉบับต่าง ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้กำหนดให้มีการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดไว้ที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันประกอบกิจการได้แต่อย่างใด การที่ รฟท. เป็นผู้ผูกขาดกิจการเพียงผู้เดียวส่งผลให้เกิดปัญหาในหลายด้าน ทั้งปัญหาขบวนรถไฟที่มีความล่าช้า และมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมาเป็นเวลานาน จนส่งผลให้มีผู้ใช้บริการลดลงอย่างต่อเนื่อง และปัญหาการขาดทุนของ รฟท. อย่างต่อเนื่องมากกว่าสิบปี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางด้านกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เพื่ออาศัยเงินทุน เทคโนโลยีและความสามารถการบริหารของภาคเอกชนในการปรับปรุงกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้มีสภาพดีขึ้นกว่าในปัจจุบัน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนี พบว่าสภาพปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยในปัจจุบัน ก็ล้วนแต่เป็นปัญหาลักษณะเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนีมาแล้ว โดยประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเลือกใช้นโยบายการเปิดเสรีให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแทนการผูกขาดกิจการโดยรัฐ โดยดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการ

เดินรถไฟระหว่างเมือง รวมถึงยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจในการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไว้ที่รัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ และได้ดำเนินการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนและจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟในด้านต่าง ๆ ทั้งในเชิงเทคนิคและเชิงเศรษฐกิจ โดยสามารถสรุปแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ 2 แนวทางใหญ่ คือ

แนวทางแรก เป็นการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น ที่ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นทั้งผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งและเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟหรือเป็นผู้เช่าโครงสร้างพื้นฐานโดยมีอำนาจบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มที่ ซึ่งแนวทางนี้ไม่ทำให้เกิดการแข่งขันของผู้ประกอบกิจการภายในตลาดการขนส่งทางรถไฟโดยตรง แต่ยังคงแข่งขันกับธุรกิจขนส่งรูปแบบอื่น

แนวทางที่สอง เป็นการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟตามแนวทางของสหภาพยุโรป ซึ่งแบ่งแยกผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งออกจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง โดยรัฐยังคงผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองทั้งประเทศเอาไว้เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองเอกชนรายต่าง ๆ สามารถเข้าใช้โครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเสมอภาคกัน ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสามารถเข้าสู่ตลาดได้ทั้งโดยการแข่งขันเพื่อขอรับสิทธิสัมปทานในเส้นทางที่ภาครัฐกำหนด และส่วนที่มีลักษณะกิจการเชิงพาณิชย์ที่รัฐเปิดให้เอกชนที่มีคุณสมบัติยื่นขอใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการได้อย่างเสรี

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยยังมีข้อจำกัด เพราะโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยขาดการพัฒนามานาน เนื่องจากตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนเป็นหลัก แต่ได้ลดความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟลงอย่างมาก จึงทำให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองยังไม่พร้อมรองรับผู้ประกอบการเอกชนรายต่าง ๆ ที่ประสงค์จะใช้โครงสร้างพื้นฐานเพื่อเดินรถไฟขนส่ง จึงต้องดำเนินการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีความจุของทางและมีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ 2 แนวทางได้แก่ แนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และแนวทางที่สองคือให้รัฐลงทุนเองทั้งหมด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ารัฐควรจะเป็นผู้ลงทุนในการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วปกติที่มีโครงข่ายอยู่แล้วในปัจจุบัน เนื่องจากใช้เงินลงทุนไม่มากนักและไม่ได้อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง ในขณะที่การพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงซึ่งมีเงินลงทุนที่สูงและใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่ภาครัฐยังไม่มีประสบการณ์ดำเนินการมาก่อน ควรดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุนเพื่ออาศัยเงินทุนของภาคเอกชนและเปิดรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการบริหารจัดการจากเอกชนต่างประเทศ

ส่วนแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรเลือกดำเนินการตามแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการตามแนวทางของ สหภาพยุโรปที่มีการแบ่งแยกผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองออกจากกัน เพื่อเปิดเสรีภาคกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง โดยประเทศไทยจะต้องดำเนินการยกเลิก พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 และแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 รวมทั้งปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ให้เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟ ซึ่งในการดำเนินการเปิดเสรีนี้ รฟท. จะต้องถูกปรับบทบาทให้เป็นเพียงผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเท่านั้น โดยจะไม่มีอำนาจเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอีกต่อไป เพื่อให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีความเป็นกลาง แล้วเปิดให้เอกชนที่มีคุณสมบัติสามารถเข้ามาประกอบกิจการได้โดยยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับกิจการ และยื่นคำขอใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจาก รฟท. เพื่อใช้ในการเดินรถไฟขนส่งตามหลักเกณฑ์กฎหมายการประกอบกิจการเดินรถไฟซึ่งจะได้บัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ โดยเสียค่าธรรมเนียมการใช้ทางตามอัตราที่กำหนดต่อไป ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของ รฟท. ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะต้องดำเนินการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย ที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดขึ้นมา รับโอนทรัพย์สินตลอดจนพนักงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของ รฟท. ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในระดับกระทรวง

ส่วนการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการตามที่กำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบหลักการในเบื้องต้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2559 เนื่องจากมีความไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการหลายประการ โดยเฉพาะการที่ไม่ได้แบ่งแยกหน่วยงานกำกับกิจการออกจากหน่วยงานกำหนดนโยบายและผู้ประกอบกิจการอย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้การควบคุมกำกับกิจการไม่มีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเสนอให้ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เพื่อจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีชื่อว่า “คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางทั้งระบบ และมี “สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” เป็นหน่วยงานทางธุรการที่มีเจ้าหน้าที่สนับสนุนทางเทคนิคให้แก่คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางเอาไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

คำสำคัญ: การเปิดเสรี, กิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง, กิจการขนส่งทางราง, การรถไฟแห่งประเทศไทย

Thesis Title	LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE LIBERALIZATION OF THE INTER- CITY RAIL TRANSPORTATION IN THAILAND
Author	Mr. Natthawat Chobphol
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Jantajira Iammayura, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

From the in-depth study and research, the thesis discovers laws regarding the inter-city rail transportation in Thailand, which contain Railway and Highway Management Act B.E 2464, the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 and Declaration of the Revolutionary Council No. 58 (B.E. 2515), have given a power to the State Railway of Thailand (SRT) to monopolized the inter-city rail transportation in Thailand. These Laws do not apply the concept of liberalization of inter-city rail transportation. Hence, private sectors cannot participate in the inter-city rail transport operation. Monopolization of inter-city rail transportation causes lots of problem; accordingly, it is necessary to study the legal approach of liberalization of the inter-city rail transportation in foreign countries as a guideline for Thailand.

This thesis aims to study and find the solution of how to liberate an inter-city rail transportation in Thailand. The methodology of this thesis is a comparative study in the leading foreign railway operations, including Japan, United Kingdom, and Germany. These countries have already solved their inter-city rail's problems in the past by using the liberalization approach to allow private sectors to operate the inter-city rails as railway operators. Additionally, these countries have amended or repealed their old railway laws that was barrier for the liberalization of rail transportations. During that time, the new law has been enacted in order to lay down the entry criteria for the private

railway operators. Moreover, the regulatory agency was established to regulate railway operations in both technical and economic fields. The guidelines for the liberalization of rail operation in these countries can be summarized in two main approaches as follows:

The first approach is a guideline from Japan. Railway operators are an owner of a railway infrastructure and a rail transportation operator. The operator in Japan has a full power to manage a rail infrastructure. This approach does not generate a direct competition among operators in a rail transport market. However, they also compete with other types of transportation such as the inter-city bus or the air transportation.

The second approach is a guideline from the European Union system. This guideline requires a separation between railway transport operators and the railway infrastructure operator. Private sectors can be the rail transportation operator, meanwhile the state still monopolizes the railway infrastructure, by means an equal infrastructure access and public interest. The private operator can enter to the market by competitive tendering for a concession rights in the public service obligation market and can enter to the commercial market freely by qualified the track access contract from an infrastructure operator.

As mentioned above, the liberalization of the inter-city rail transportation in Thailand should be implemented a guideline of the European Union which separates the rail infrastructure operator from the transport operators in order to liberate the inter-city passenger and freight rail transportation market. Therefore, the related laws should be repealed and amended by the applicable law. Furthermore, the State Railway of Thailand (SRT) shall be transformed into an infrastructure operator. Then private sectors can engage in the operation of the rail transport by applying for a license to the regulatory agency, thus "the Rail Transport Regulatory Commission" shall be established as an autonomous body responsible for regulating the entire rail transportation business.

Keywords: Liberalization, Inter-city Rail Laws, Rail Transportation of Thailand

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของผู้เกี่ยวข้องหลายท่านดังต่อไปนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ท่านอาจารย์เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้วิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้เขียน ตั้งแต่เมื่อครั้งเรียนปริญญาตรี ชั้นปีที่ 4 จนถึงการศึกษาในชั้นปริญญาโท ท่านได้จุดประกายผู้เขียน จากความรู้สึกอันมีตมเนื่องจากความพยายามในการหาหัวข้อวิทยานิพนธ์นานถึง 2 ปี จนกระทั่งผู้เขียน ได้กลับไปทบทวนงานเขียนที่ได้เคยนำเสนอรายงานต่อท่านอาจารย์เมื่อครั้งเรียนวิชาหลักการและปัญหา ในกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจนได้เกิดประกายความคิดที่ได้ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดช่วงระยะเวลา การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ท่านอาจารย์ได้คอยให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางแก่งานเขียนฉบับนี้มาตั้งแต่ แรกเริ่ม และตรวจทานข้อมูลอย่างใส่ใจยิ่ง อีกทั้งยังได้ให้ข้อคิดในการเขียนงานทางวิชาการที่ดีอีกด้วย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปิยบุตร แสงกนกกุล และอาจารย์ ดร. ประภัสร์ จงสงวน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าและได้ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน ทั้งได้ให้ คำแนะนำต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ที่ได้กรุณาเป็นผู้เขียน เป็นผู้ช่วยอาจารย์ตามโครงการทุนผู้ช่วยอาจารย์ คณะนิติศาสตร์ ในปีการศึกษา 2558 ทำให้ผู้เขียน ได้มีโอกาสศึกษา ค้นคว้างานเขียนทางวิชาการ คำพิพากษาต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนได้ใช้เป็นพื้นฐานส่วนหนึ่ง ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุซาคเนย์ (CPG) ตลอดจนอาจารย์ท่านต่าง ๆ ที่ดูแลศูนย์ CPG ที่ได้ให้ทุนการศึกษา ในการเรียนภาษาเยอรมันแก่ผู้เขียน และได้ให้ทุนการศึกษาในการศึกษากฎหมายที่ประเทศเยอรมนี ในระยะสั้นตามโครงการ CPG Spring School 2015 ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้นำความรู้และประสบการณ์ ต่าง ๆ ที่ได้รับจากโครงการมาเป็นพื้นฐานในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณนนทพัทธ์ กรรณิการ์ คุณสุชน พิมพะสาลี ที่ได้สละเวลา ช่วยค้นคว้าเอกสารและช่วยตรวจสอบการแปลภาษาเยอรมัน ตลอดจนแลกเปลี่ยนความรู้เรื่องรถไฟ ในประเทศเยอรมนีเพื่อใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นสาขากฎหมายมหาชน รหัส 56 ทุกท่านที่ได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนความเห็นในทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ทำให้การเรียน ในชั้นปริญญาโทมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะต้องขอบคุณ คุณอนุชา อชิรเสนา ที่ได้สละเวลา ช่วยถอดเทปการบรรยายในการเรียนวิชาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบซึ่งช่วยให้ผู้เขียนสามารถใช้เอกสาร ดังกล่าวเพื่อเตรียมตัวสอบ และสามารถนำกลับมาค้นคว้าเพื่อใช้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สะดวกยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ คุณพิวัฒน์ สามวัง ที่ชั้นอาสาช่วยเหลือผู้เขียนในช่วงการสอบวิทยานิพนธ์และช่วยตรวจพิสูจน์อักษร ขอขอบคุณ คุณสุพรรณชาติ คุณภาสุรีย์ คุณสิริวิชญ์ คุณวยุวรรณ คุณตุลสิริ คุณชาลิสสา และคุณณัฐธิดา ที่สละเวลาช่วยแก้ไขบทความและบทความในรอบสุดท้าย นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน พี่ น้องอีกหลายคนและผู้เขียนไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมดที่ได้คอยให้คำปรึกษาและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณตาของผู้เขียนที่สนับสนุนการศึกษาด้านกฎหมายของผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณคุณยายและน้า ๆ ทุกคนที่คอยสนับสนุนให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด และที่สำคัญที่สุดผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณบิดากับมารดาที่เคารพรักอย่างยิ่งของผู้เขียนที่ได้ให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาและในด้านอื่น ๆ ทั้งยังคอยเป็นกำลังใจ และเชื่อมั่นในการตัดสินใจของผู้เขียนเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกิจการขนส่งทางรถไฟในประเทศไทยอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศคุณความดีนี้ให้แก่ท่านทั้งหลายที่ได้เอ่ยนามข้างต้น รวมทั้งผู้เสียสละทั้งหลายที่ได้มีส่วนก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย และผู้ที่มีส่วนก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน แต่หากมีความผิดพลาดประการใดในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอรับผิดชอบไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายณัฐวัฒน์ ชอบผล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(17)
สารบัญภาพ	(18)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 วิธีการดำเนินการของการศึกษาวิจัย	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 บทบาทของรัฐและเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟที่รัฐผูกขาดและกิจการเดินรถไฟของเอกชน	7
2.1.1 ลักษณะทั่วไปของกิจการเดินรถไฟ	7
2.1.2 การผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟโดยรัฐ	9
2.1.2.1 ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ	9
2.1.2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ	13

2.1.2.3 เครื่องมือที่รัฐสมัยใหม่ใช้ประกอบกิจการเดินรถไฟ	14
(1) ส่วนราชการ	15
(2) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการ	15
(3) องค์กรของรัฐรูปแบบพิเศษ	19
2.1.3 การประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชน	20
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	22
2.2.1 ความจำเป็นที่ต้องเพิ่มบทบาทของเอกชนในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	22
2.2.2 การเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการเดินรถไฟซึ่งรัฐยังคงประสงค์ผูกขาด	25
2.2.2.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ	25
2.2.2.2 การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน	25
(1) ความหมายของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน	26
(2) เหตุผลของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน	27
(3) รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน	28
2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ	30
2.2.3.1 ความหมายของการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ	30
(1) การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของกิจการเดินรถไฟจากภาครัฐเป็นเอกชน หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	31
(2) การเปิดแข่งขันให้สิทธิสัมปทาน	31
(3) การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟขนส่ง	32
2.2.3.2 ความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ	32
2.2.3.3 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเพื่อรองรับการเปิดเสรี	35
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	38
2.3.1 วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	38
2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ	41
2.3.2.1 ความหมายของหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจและวัตถุประสงค์ของการมีหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ	41
2.3.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจที่เป็นอิสระ	42

2.3.2.3 รูปแบบของหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ	46
2.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการ เดินรถไประหว่างเมือง	47
บทที่ 3 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น	49
3.1 ประวัติกิจการเดินรถไประหว่างเมืองของญี่ปุ่นก่อนการเปิดเสรี	49
3.2 สภาพปัญหาที่ทำให้เกิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไประหว่างเมืองในญี่ปุ่น	50
3.3 แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น	52
3.3.1 การดำเนินการเพื่อแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น	52
3.3.2 การประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองความเร็วปกติ	54
3.3.2.1 ประเภทกิจการเดินรถไประหว่างเมืองความเร็วปกติ	54
3.3.2.2 การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไประหว่างเมืองความเร็วปกติ ของผู้ประกอบการเอกชน	58
3.3.2.3 บทบาทของรัฐในกิจการเดินรถไประหว่างเมืองความเร็วปกติ	60
3.3.2.4 สภาพตลาดกิจการเดินรถไประหว่างเมืองความเร็วปกติในปัจจุบัน	61
3.3.3 การประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองความเร็วสูง	63
3.3.4 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไประหว่างเมือง	68
3.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น	69
3.4.1 หน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น	69
3.4.2 อำนาจของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น	70
3.5 ปัญหาการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมือง ตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น	74
บทที่ 4 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองตามแนวทางของ กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป	76
4.1 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร	76
4.1.1 ประวัติกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรก่อนการเปิดเสรี	76

4.1.1.1	ช่วงเวลาก่อนการผูกขาดกิจการเดินรถไประหว่างเมือง ในสหราชอาณาจักรโดยรัฐ	76
4.1.1.2	ช่วงเวลาที่กิจการเดินรถไประหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร ถูกผูกขาดโดยรัฐ	77
4.1.2	ความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมือง ในสหราชอาณาจักร	78
4.1.2.1	ปัจจัยภายนอกประเทศ	78
4.1.2.2	ปัจจัยภายในประเทศ	79
4.1.3	แนวทางการเปิดเสรีกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร	80
4.1.3.1	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไประหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร	80
4.1.3.2	การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไประหว่างเมือง	81
4.1.3.3	การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง	85
	(1) ประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง	86
	(2) การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง	87
	(3) สภาพตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในปัจจุบัน	96
4.1.3.4	การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไประหว่างเมือง	99
4.1.4	การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร	99
4.1.4.1	การควบคุมกำกับโดยกระทรวงคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักร	100
4.1.4.2	การควบคุมกำกับโดยหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระ	101
4.1.5	ปัญหาการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมือง ตามแนวทางของสหราชอาณาจักร	104
4.2	การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในประเทศเยอรมนี	106
4.2.1	ประวัติกิจการเดินรถไประหว่างเมืองของเยอรมนี	106
4.2.2	ความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในเยอรมนี	106
4.2.2.1	เหตุปัจจัยภายนอกประเทศ	106
4.2.2.2	ปัจจัยภายในประเทศ	107
4.2.3	แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในเยอรมนี	108
4.2.3.1	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไประหว่างเมืองในเยอรมนี	108
4.2.3.2	การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไประหว่างเมือง	112

4.2.3.3 การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง	115
(1) ประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง	115
(2) การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง	116
(3) สภาพตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในปัจจุบัน	120
4.2.3.4 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	124
4.2.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนี	124
4.2.4.1 การควบคุมกำกับโดยหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ	125
(1) หน่วยงาน Federal Railway Authority	125
(2) หน่วยงาน Federal Network Agency	127
4.2.4.2 การควบคุมกำกับโดยหน่วยงานระดับมลรัฐ	128
4.2.5 ปัญหาการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ตามแนวทางของเยอรมนี	129
 บทที่ 5 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	 132
5.1 พัฒนาการของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	132
5.1.1 พัฒนาการกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐ	132
5.1.1.1 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐในช่วง พ.ศ. 2434 - พ.ศ. 2460	132
5.1.1.2 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐในช่วง พ.ศ. 2460 - พ.ศ. 2494	134
5.1.1.3 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐในช่วง พ.ศ. 2494 - ปัจจุบัน	135
5.1.2 พัฒนาการบทบาทของเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	136
5.1.3 พัฒนาการนโยบายของรัฐในการลงทุนด้านกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เปรียบเทียบกับทางหลวงระหว่างเมือง	138
5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	142
5.2.1 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464	142
5.2.1.1 เหตุผลในการตรากฎหมาย	142
5.2.1.2 โครงสร้างของกฎหมาย	142
(1) กิจการเดินรถไฟของรัฐ	143

(2) กิจการเดินรถไฟของเอกชน	144
(3) การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ	145
5.2.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58	148
5.2.3 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	150
5.2.4 พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543	152
5.2.4.1 เหตุผลในการตรากฎหมาย	152
5.2.4.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย	153
5.3 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	155
5.3.1 ความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	155
5.3.1.1 โครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน	155
5.3.1.2 ปัญหาประสิทธิภาพของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทย	157
(1) ปัญหาด้านการดำเนินการ	157
(2) ปัญหาด้านการเงิน	160
(3) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร	161
5.3.1.3 ปัญหาขาดการแข่งขันในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	162
5.3.1.4 ปัญหาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทยของรัฐบาล	166
5.3.2 ปัญหาต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	168
5.3.2.1 ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในปัจจุบัน	168
5.3.2.2 ปัญหาการขาดหน่วยงานกำกับกิจการเฉพาะสาขา	171
บทที่ 6 บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย	174
6.1 ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	174
6.1.1 ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	174
6.1.2 ข้อจำกัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	178

6.2 ปัญหาการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปิดเสรี การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	182
6.2.1 ปัญหาการใช้แนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	183
6.2.1.1 ปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการร่วมลงทุน	183
6.2.1.2 ปัญหาการให้การรถไฟแห่งประเทศไทยร่วมลงทุนกับการรถไฟฟ้ าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุน	189
6.2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนทางกฎหมายในการร่วมลงทุน	191
(1) ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ในเส้นทางที่ รฟท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน	191
(2) ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ หรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่ ในรูปแบบร่วมลงทุน แบบ DBFO/M และรูปแบบ BTO	193
(3) ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ หรือการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่ ในรูปแบบร่วมลงทุนแบบ BOT	194
6.2.1.4 ปัญหาการกำหนดรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุน	198
(1) ปัญหารูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชนกรณีโครงการก่อสร้าง รถไฟทางคู่ในเส้นทางที่ รฟท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน	199
(2) ปัญหารูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชนกรณีก่อสร้างทางรถไฟ ระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบใหม่	200
6.2.2 ปัญหาการใช้แนวทางให้รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ระหว่างเมืองทั้งหมด	201
6.2.2.1 ปัญหาการให้หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน	202
6.2.2.2 ปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่เพื่อประกอบกิจการ โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง	203
6.3 ปัญหาการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย เมื่อโครงสร้างพื้นฐานพร้อมรองรับการเปิดเสรี	206

6.3.1	ปัญหารูปแบบการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในประเทศไทย	206
6.3.1.1	ปัญหาการนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้กับประเทศไทย	207
6.3.1.2	ปัญหาการนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของสหภาพยุโรป มาปรับใช้กับประเทศไทย	209
6.3.1.3	ข้อสรุปแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมืองที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย	210
6.3.2	ปัญหาการขาดกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการ	216
6.3.3	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการ ของรัฐกับสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระหว่างผู้ประกอบการ โครงสร้างพื้นฐานและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง	223
6.3.4	ปัญหาบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายและประกอบกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมือง	226
6.3.4.1	ปัญหาการกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	226
6.3.4.2	ปัญหาบทบาทของการรถไฟแห่งประเทศไทยภายหลังการเปิดเสรี การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง	227
6.3.4.3	ปัญหาการถ่ายโอนบทบาทการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง ระหว่างเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทย	232
6.3.5	ปัญหาการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองที่มีลักษณะ เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของรัฐ	236
6.4	ปัญหาการควบคุมกำกับกิจการรถไฟระหว่างเมือง	239
6.4.1	ปัญหารูปแบบของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ตามร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...	240
6.4.2	ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ตามร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...	243
6.4.2.1	ปัญหาอำนาจในการออกกฎเพื่อควบคุมกำกับกิจการ	244
6.4.2.2	ปัญหาอำนาจควบคุมกำกับกิจการของอธิบดีกรมการขนส่งทางราง	245
6.4.2.3	ปัญหาอำนาจควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐาน	245

6.4.3 ปัญหาการขาดกลไกทบทวนการวินิจฉัยออกคำสั่งของหน่วยงาน กำกับกิจการในร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...	247
6.4.4 ปัญหาอำนาจควบคุมกำกับของการรถไฟแห่งประเทศไทย	247
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	249
7.1 บทสรุป	249
7.2 ข้อเสนอแนะ	258
บรรณานุกรม	264
ภาคผนวก	274
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...	275
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่) พ.ศ. ...	291
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่ผู้เขียนเสนอ	295
ประวัติผู้เขียน	298

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
5.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กรมทางหลวงและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับ	141
5.2 โครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในปัจจุบัน	156
5.3 จำนวนผู้โดยสารทางรถไฟของ รฟท. ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2559	158
5.4 การขนส่งสินค้าภายในประเทศ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2557	159
5.5 ปริมาณผู้โดยสารภายในประเทศโดยเครื่องบิน	164



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 การแบ่งส่วนกิจการบริษัทเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่เกิดจากการแปรรูป JNR	53
3.2 ประเภทใบอนุญาตกิจการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่น	55
3.3 การเชื่อมต่อการให้บริการรถไฟขนส่ง	57
3.4 เส้นทางให้บริการเดินรถไฟของบริษัท Kintetsu Railway	62
3.5 โครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงที่สร้างขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003	66
3.6 การบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical separation ของญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับ กลุ่มสหภาพยุโรป	67
3.7 การให้บริการรถไฟความเร็วสูงข้ามเขตผู้ประกอบการ	68
4.1 กราฟแสดงสถิติข้อมูลผู้ใช้บริการรถไฟโดยสารในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ ค.ศ. 1950 - 2016	98
4.2 ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟระหว่างปี ค.ศ. 1982 - ค.ศ. 2016	98
4.3 โครงสร้างกิจการ Deutsche Bahn AG ในปัจจุบัน	111
4.4 ปัจจัยที่ใช้คำนวณค่าธรรมเนียมการใช้ทางรถไฟของ DB Netze Track	114
4.5 กราฟแสดงปริมาณผู้โดยสารรถไฟระหว่างเมืองของบริษัท DB Long-Distance	123
5.1 แผนที่โครงข่ายทางรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน	170

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

กิจการเดินรถไฟได้เริ่มดำเนินการในประเทศไทยตั้งแต่ครั้งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยปีแล้ว โดยเริ่มกิจการจากการเปิดสัมปทานให้บริษัทต่างชาติมาดำเนินการกิจการเดินรถไฟสายปากน้ำ จนต่อมาได้จัดตั้งกรมรถไฟมาดำเนินการก่อสร้างและให้บริการเดินรถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา ซึ่งเป็นการประกอบกิจการเดินรถไฟโดยส่วนราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้แปรสภาพกรมรถไฟเป็นรัฐวิสาหกิจชื่อ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนเป็นการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

แต่เดิมนั้นกิจการเดินรถไฟในประเทศไทยไม่ได้แบ่งแยกกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมือง และกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากในสมัยก่อนประเทศไทยยังไม่มีระบบรถไฟใต้ดินและรถไฟลอยฟ้าทำหน้าที่ขนส่งมวลชนภายในเมืองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีเพียงระบบขนส่งทางรางในเมืองที่เรียกว่ารถราง¹ซึ่งแยกกิจการออกจากรถไฟระหว่างเมืองมาแต่เดิมอยู่แล้ว โดยอยู่ในการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย แม้ว่าต่อมาจะมีการขอสัมปทานประกอบกิจการรถไฟฟ้ามหานคร BTS แต่องค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติก็ยังเป็นกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรถรางตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 11 ภายหลังได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร และได้เปลี่ยนเป็นการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ให้การรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการรถไฟฟ้ามหานครภายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงจังหวัดอื่นที่จะมีพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจดำเนินการในอนาคต ในปัจจุบันจึงมีการแบ่งแยกหน่วยงานภาครัฐที่ประกอบกิจการระบบรถไฟขนส่งมวลชน

¹ รถราง (Tram) เป็นระบบขนส่งทางรางเช่นเดียวกับรถไฟ แต่มีขนาดบรรทุกที่เล็กกว่ารถไฟมาก โดยส่วนของรางจะฝังอยู่ในถนนซึ่งจะมีการใช้พื้นที่ในการจราจรร่วมกับรถยนต์บนถนน แต่บางครั้งก็อยู่บนเส้นทางพิเศษที่รถยนต์ไม่สามารถเข้ามาใช้พื้นที่ร่วมกันได้

ภายในเมือง (Rapid Transit) ซึ่งก็คือการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ในขณะที่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง (Inter-City rail) เป็นอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองและรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายในเมืองมีลักษณะที่ค่อนข้างต่างกันหลายประการ โดยกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนในเมืองมักจะเป็นเส้นทางระยะสั้น เป็นระบบปิดที่ไม่เชื่อมต่อกับเส้นทางอื่น แต่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นเส้นทางรถไฟที่เชื่อมยาวต่อกันภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในด้านผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน รถไฟขนส่งมวลชนภายในเมืองเป็นกิจการที่มีความสัมพันธ์กับประโยชน์ของคนในเมืองนั้น ๆ มากกว่าประโยชน์ของคนทั้งชาติ บางครั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการได้เอง แต่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นกิจการที่คนทั้งชาติมีผลประโยชน์ร่วมกัน ในหลายประเทศจึงมีแนวคิดให้องค์การรถไฟระดับชาติเป็นผู้ดำเนินกิจการ นอกจากนี้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันผูกขาดการประกอบกิจการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทยมีปัญหาที่สำคัญคือประสิทธิภาพในการให้บริการขนส่งทางรถไฟทั้งกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารและรถไฟฟ้าขนส่งสินค้า บริการดังกล่าวนี้อยู่ในสภาพที่เก่าล้าสมัย ล่าช้า ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ ปัญหากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งประเทศ อีกทั้งในการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะยิ่งเพิ่มปริมาณการเดินทางข้ามไปมาระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงมีความสำคัญอย่างมากที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาค ปัญหากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งแก้ไข

จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากประการแรกระบบกฎหมายออกแบบมาทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นกิจการที่ผูกขาดการให้บริการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจในการแข่งขันปรับปรุงการให้บริการ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแผนลงทุนปรับปรุงกิจการเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 วงเงิน 176,808.28 ล้านบาท โดยรัฐบาลรับภาระการลงทุนจำนวน 152,334 ล้านบาท มีกรอบการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. 2553 จนถึง พ.ศ. 2557 แต่จนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2560 การรถไฟแห่งประเทศไทยกลับไม่ได้เร่งรัดในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพให้บริการเดินรถไฟตามแผนงานหลายโครงการ เช่น การจัดซื้อหัวรถจักรขบวนรถไฟใหม่ การปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณ การก่อสร้างรถไฟทางคู่หลายสายทาง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นโครงการเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านการอนุมัติในขั้นตอนอื่น ๆ หมดแล้ว สาเหตุประการต่อมาคือ กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองยังไม่มีระบบการควบคุมกำกับกิจการเฉพาะสาขาที่ชัดเจนดังเช่นกิจการขนส่งรูปแบบอื่น เพราะเป็นกิจการผูกขาดซึ่งไม่มีเอกชนเข้ามาแข่งขันจึงยังไม่มีมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกำกับกิจการ

วิทยานิพนธ์นี้จึงมีสมมติฐานว่าหากเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการประกอบกิจการเดินรถไฟแข่งขันกับรัฐและแข่งขันระหว่างเอกชนด้วยกันเองน่าจะเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะการขนส่งทางรถไฟระหว่างเมืองมากขึ้น เพราะการดำเนินการโดยเอกชนย่อมจะต้องนำเสนอบริการที่ดีเพื่อดึงดูดให้มีผู้ใช้บริการ ต่างจากการประกอบกิจการโดยรัฐที่มักจะดำเนินการยึดติดกับระบบราชการ รอเพียงเงินอุดหนุนชดเชยมากกว่าที่จะพัฒนาคุณภาพบริการเพื่อปรับปรุงผลประกอบการ อีกทั้งหากเปิดเสรีให้มีการแข่งขันการให้บริการได้ก็จะทำให้ประสิทธิภาพการให้บริการดีขึ้นได้เองโดยอาศัยกลไกตลาด แต่การศึกษาในเบื้องต้นพบว่าการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสงวนกิจการประเภทนี้ไว้ให้รัฐเป็นผู้จัดทำ แต่เพียงผู้เดียว² วิทยานิพนธ์นี้จึงเลือกศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. การเปิดเสรีให้เอกชนมาประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจะทำได้ในแนวทางใด ภายใต้ข้อกำหนดของระบบกฎหมายไทยตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56
2. เมื่อเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว บทบาทของรัฐในการเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจการเดินรถไฟจะเข้ามาในลักษณะใดได้บ้าง ทั้งในแง่การเข้ามาประกอบกิจการเอง การเข้ามาแทรกแซงวางกฎ ระเบียบ ควบคุมกิจการต่าง ๆ
3. เมื่อเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว จะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเดินรถไฟระหว่างเมืองในปัจจุบันอันได้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่ หากจำเป็นต้องแปรรูปมีข้อกำหนดตามกฎหมายอย่างไร และจะสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแปรรูปได้อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาถึงข้อกำหนดทางกฎหมายของระบบกฎหมายไทยในการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขข้อกำหนดดังกล่าว
- (2) เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย
- (3) เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐที่เหมาะสมในการเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกิจการเดินรถไฟ ทั้งในส่วนของ การวางนโยบาย การประกอบกิจการ และการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ

² ปวีณา โสมวงศ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย : ศึกษาประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2552, น.75-78.

(4) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพเฉพาะกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง (Inter-city rail) ในประเทศไทยโดยใช้แนวทางการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการประกอบกิจการ ทั้งนี้วิทยานิพนธ์นี้ไม่ได้ศึกษาถึงกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมือง (Rapid Transit) เนื่องจากสภาพกิจการมีความแตกต่างกันในหลายประการ โดยกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมืองมักจะมีเส้นทางระยะสั้น ไม่ได้เชื่อมต่อกับโครงข่ายทางรถไฟระหว่างเมือง เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าประชาชนทั้งชาติ อีกทั้งกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมืองไม่ได้มีปัญหาและไม่ได้มีลักษณะสภาพปัญหาคล้ายคลึงกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

วิทยานิพนธ์นี้จึงเน้นศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ศึกษาถึงแนวทางการจัดองค์กรภาครัฐที่จะวางนโยบายเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ (regulation) ให้เปิดเสรีอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการ อีกทั้งส่งเสริมการให้บริการรถไฟระหว่างประเทศที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน ศึกษาแนวทางการปรับปรุงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีที่จะเกิดขึ้น โดยวิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางทางกฎหมายของการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองภายใต้โครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟสองรูปแบบคือ รูปแบบการบริหารแบบรวมกิจการตามแนวดิ่ง (Vertical Integration) ซึ่งเป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟที่ผู้ประกอบกิจการรายเดียวกันเป็นทั้งเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งด้วย กับรูปแบบการบริหารแบบแบ่งแยกกิจการตามแนวดิ่ง (Vertical Separation) ที่เป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟที่แบ่งแยกผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานออกจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง โดยทำการศึกษาการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองภายใต้โครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟจาก 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีเหตุผลในการเลือกศึกษาประเทศดังกล่าว ดังนี้

(1) ประเทศญี่ปุ่น มีประวัติศาสตร์พัฒนาการในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินกิจการเดินรถไฟคล้ายคลึงกับประเทศไทย ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ตั้งแต่การจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม ให้เป็นหน่วยงานผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟทั้งประเทศ จนต่อมาได้แปรสภาพมาเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ภายหลังเมื่อประสบปัญหาขาดทุนจึงได้มีพัฒนาการที่ต่างจาก

ประเทศไทยโดยได้มีการตรากฎหมายแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน 7 บริษัท ก่อนที่จะทยอยขายหุ้นในบริษัทต่าง ๆ ให้เป็นของเอกชนเต็มตัว รวมถึงออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟ เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจรถไฟ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจรถไฟโดยเอกชน และการควบคุมกำกับกิจการโดยรัฐ โดยรูปแบบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นมีรูปแบบที่น่าสนใจคือ เอกชนมักจะเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งด้วย ซึ่งเป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration แต่บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาตินั้นได้มีการแบ่งแยกการบริหารกิจการตามแนวนราบ (Horizontal Separation) กล่าวคือ มีการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟที่เคยรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานเดียวทั้งประเทศ ให้เป็นบริษัทหลายแห่งที่ประกอบกิจการเดินรถไฟตามส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศ รูปแบบการเปิดเสรีและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟของญี่ปุ่นจึงเป็นรูปแบบที่น่าสนใจรูปแบบหนึ่ง

(2) สหราชอาณาจักร เป็นประเทศแรก ๆ ที่มีแนวคิดการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการภาครัฐ และได้มีการออกกฎหมายเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเคยผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่มีชื่อว่า British Rail แล้วเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทหลักในการให้บริการกิจการเดินรถไฟจำนวนหลายบริษัทตามแนวทางข้อกำหนดการเปิดเสรีการขนส่งทางรถไฟของสหภาพยุโรป โดยสหราชอาณาจักรมีรูปแบบการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแบบแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานและกิจการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน ซึ่งเป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟรูปแบบ Vertical Separation โดยได้ดำเนินการแปรรูปขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจให้เอกชนทั้งหมด แต่ภายหลังได้เกิดปัญหาบางประการจนทำให้ภาครัฐต้องกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟขึ้นมาในรูปแบบหน่วยงานอิสระที่ไม่เป็นส่วนราชการและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา

(3) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่เคยมีการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักร แต่ภายหลังการรวมประเทศได้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญและตรากฎหมายเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทเอกชน ในรูปของบริษัท Holding Company ชื่อ Deutsche Bahn AG โดยรัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทนี้อยู่ทั้งหมดแล้วแบ่งแยกการบริหารงานจัดตั้งเป็นบริษัทลูกแยกส่วนออกเป็นบริษัทต่าง ๆ ตามโครงสร้างของกิจการเดินรถไฟตามรูปแบบ Vertical Separation แต่ก็เปิดโอกาสให้บริษัทรถไฟเอกชนรวมถึงรัฐวิสาหกิจรถไฟในประเทศอื่นเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันได้ ตามแนวทางข้อกำหนดการเปิดเสรีการขนส่งทางรถไฟของสหภาพยุโรป และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการเดินรถไฟภายในประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการรถไฟระหว่างเมืองให้ดีขึ้น

แม้ว่าการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเยอรมนีกับสหราชอาณาจักร จะมีความคล้ายคลึงกันเนื่องจากมีโครงสร้างกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation เหมือนกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันในประเด็นบทบาทของรัฐในการประกอบกิจการเดินรถไฟ ซึ่งในเยอรมนี รัฐวิสาหกิจยังเป็นผู้ประกอบการรถไฟขนส่งด้วย ในขณะที่สหราชอาณาจักรนั้น รัฐได้ยุติการเข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งโดยเด็ดขาดแล้ว อีกทั้งในปัจจุบันรัฐบาลไทยมีแนวคิดที่จะแบ่งแยกโครงสร้างกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทลูกภายใต้ Holding Company คล้ายกับกิจการของ Deutsche Bahn AG ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษารูปแบบการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย

1.4 วิธีการดำเนินการของการศึกษาวิจัย

ศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยการค้นคว้า รวบรวมและศึกษาวิเคราะห์ เอกสาร ตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยต่าง ๆ กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ได้ทราบข้อจำกัดทางกฎหมายของระบบกฎหมายไทยในการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟและแนวทางแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทย
- (2) ได้ทราบแนวทางการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในต่างประเทศ เพื่อที่จะวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย
- (3) ได้ทราบแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมของรัฐในการเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจการเดินรถไฟส่วนต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการวางนโยบาย การประกอบกิจการ การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ
- (4) ได้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

บทที่ 2

บทบาทของรัฐและเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟที่รัฐผูกขาดและกิจการเดินรถไฟของเอกชน

กิจการเดินรถไฟเป็นบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่งซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบการอยู่ทั่วโลก แต่การที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนจะเป็นผู้มีบทบาทประกอบกิจการเดินรถไฟได้นั้น ก็ล้วนแต่มีแนวคิดต่าง ๆ เป็นเหตุผลสนับสนุนบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชน โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ในหัวข้อส่วนนี้จึงนำเสนอลักษณะทั่วไปของกิจการเดินรถไฟ แนวคิดเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟที่รัฐผูกขาดและกิจการเดินรถไฟที่เอกชนประกอบกิจการได้เองตามลำดับ

2.1.1 ลักษณะทั่วไปของกิจการเดินรถไฟ

คำว่า “รถไฟ” ที่ใช้กันในภาษาไทยมีที่มาจากหัวรถจักรไอน้ำที่นำมาใช้วิ่งในประเทศไทยเมื่อครั้งก่อตั้งกิจการ มาจากลักษณะที่ต้องใช้ไฟไปต้มน้ำให้เดือดกลายเป็นไอขับเคลื่อนหัวรถจักรและขบวนรถ ส่วนคำในภาษาอังกฤษเรียกว่า Railway แปลว่า ทางเหล็ก ซึ่งเป็นการพิจารณาจากการที่รถเคลื่อนตัวบนทางที่มีรางเหล็กวางคู่ขนานกันไปตามทาง¹

แต่เดิมการขนส่งทางรางมีการสร้างรถล้อเลื่อนขึ้นมาวิ่งบนรางโดยใช้ม้าลากหรือที่เรียกว่า Wagonway มาหลายร้อยปีแล้ว จนกระทั่ง Mr.Richard Travick ได้ประดิษฐ์รถจักรไอน้ำขึ้นมาเพื่อใช้ลากจูงแทนม้า แต่ก็ประสบปัญหาหลายประการและมีผู้พัฒนาหัวรถจักรไอน้ำนี้อีกหลายคน ต่อมา George Stephenson ได้พัฒนาหัวรถจักรไอน้ำเพื่อใช้ลากจูงขนส่งถ่านหินและแร่ไปตามรางที่สร้างบนทางออกมาจากเหมืองแร่ของตนได้เป็นผลสำเร็จ และได้มีการใช้หัวรถจักรไอน้ำของ George Stephenson ในการลากจูงเชิงพาณิชย์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1825 บนทางรถไฟสาย Stockton – Darlington เพื่อใช้ขนคนและแร่² กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1830 ในเส้นทางระหว่างเมือง Manchester กับเมือง Liverpool

¹ เขาวิน ฌ ศีลวันต์ และคณะ, "รถไฟ," สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่ม 4, (กรุงเทพมหานคร : โครงการสารานุกรมสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2521), น.167.

² เพ็งฮ้าง, น.170-171.

ระยะทาง 35 ไมล์ประกอบกิจการโดยเอกชน จนต่อมากการขนส่งรูปแบบนี้ได้แพร่หลายไปทั่วโลก โดยมีผู้ประกอบการเดินรถไฟทั้งโดยภาครัฐและเอกชน

สิ่งจำเป็นที่ใช้ในการประกอบกิจการเดินรถไฟแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่

1) โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ได้แก่ ทางรถไฟ สถานีรถไฟ ระบบอาณัติสัญญาณ และโทรคมนาคม ศูนย์ควบคุมการเดินรถไฟ (CTC) รวมถึงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าในกรณีที่มีการติดตั้งระบบเดินรถไฟด้วยกำลังไฟฟ้า

2) ขบวนรถไฟ ซึ่งใช้ให้บริการเดินรถขนส่งสินค้าและขนส่งผู้โดยสาร

กิจการเดินรถไฟจึงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจำนวนมากที่จะใช้สร้างทางรถไฟและสถานีรถไฟ รวมทั้งการออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้การให้บริการขนส่งทางรถไฟสามารถดำเนินการได้โดยเรียบร้อย ทั้งนี้โครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟในโลกนี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท³ ดังนี้

ประเภทแรก คือ การบริหารกิจการเดินรถไฟแบบรวมกิจการตามแนวตั้ง (Vertical Integration) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบดั้งเดิม เป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟที่ผู้ประกอบการรายเดียวกันเป็นทั้งเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่ง การบริหารกิจการเดินรถไฟรูปแบบนี้เป็นรูปแบบตั้งแต่เริ่มมีการดำเนินกิจการเดินรถไฟ ซึ่งต่อมาในหลายประเทศทั่วโลกได้มีการพัฒนาไปจนถึงการรวมศูนย์ผูกขาดการเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานรถไฟและการให้บริการรถไฟขนส่งระหว่างเมืองทั่วประเทศโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานเดียว

ประเภทที่สอง คือ การบริหารกิจการเดินรถไฟแบบแบ่งแยกกิจการตามแนวตั้ง (Vertical Separation) เป็นการบริหารกิจการแบบแบ่งแยกผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ (Infrastructure Manager) ออกเป็นคนละส่วนกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง (Railway Operator/Railway Undertaking)

³ ทั้งนี้มีผู้แบ่งประเภทการบริหารกิจการเดินรถไฟแยกเป็นประเภทที่สาม โดยจำแนกไว้แตกต่างกัน เช่น ในงานวิจัยแนวคิดแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้จำแนกการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟ (Concessioning) แยกเป็นอีกประเภทหนึ่ง หรือสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยแยกลักษณะ Internal Market Approach หรือการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรตามลักษณะงานเป็นรูปแบบการบริหารประเภทที่สาม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแท้จริงก็คือเป็นลักษณะที่ผู้ประกอบการขนส่งเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานตามรูปแบบการบริหารแบบ Vertical Integration

อย่างไรก็ตาม การบริหารกิจการเดินรถไฟในประเทศต่าง ๆ ในบางส่วนอาจจะมีลักษณะผสมผสานของลักษณะการบริหารกิจการเดินรถไฟทั้งสองประเภท เช่น การบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นโดยหลักแล้วจะอิงกับการให้บริการรถไฟขนส่งผู้โดยสาร โดยมีการประกอบกิจการแบบ Vertical Integration ที่ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานด้วย แต่ในกิจการของบริษัทเดินรถไฟขนส่งสินค้าก็ไม่ได้มีโครงสร้างพื้นฐานของตนเอง จึงจำเป็นต้องใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร กิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าของญี่ปุ่นจึงมีลักษณะการบริหารแบบ Vertical Separation ทั้งนี้รูปแบบการบริหารกิจการเดินรถไฟที่กล่าวมานี้มีส่วนสัมพันธ์กับการเลือกแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟที่รัฐเลือกที่จะผูกขาดหรือเปิดเสรีในส่วนตัวส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการขนส่งทางรถไฟแล้ว ก็อาจแบ่งประเภทของกิจการเดินรถไฟออกได้สองประเภท คือ บริการรถไฟขนส่งผู้โดยสาร หรือบางครั้งเรียกว่า บริการรถไฟขนส่งมวลชน ซึ่งเป็นการให้บริการขนส่งคน กับบริการรถไฟขนส่งสินค้า ซึ่งเป็นบริการขนส่งสินค้าโดยขบวนรถไฟ โดยปกติแล้วแม้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจะมีวัตถุประสงค์ในการขนส่งทั้งสองประเภท แต่ในการบริหารกิจการอาจจะแยกนิติบุคคลที่บริหารกิจการเดินรถไฟทั้งสองประเภทนี้แยกต่างหากจากกัน ซึ่งเรียกว่า functional distinction การแยกกิจการจากวัตถุประสงค์ของการขนส่งนี้ก็จะมีสัมพันธ์กับการเปิดเสรีที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะแนวทางการเปิดเสรีที่อาจจะแตกต่างกัน

2.1.2 การผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟโดยรัฐ

การผูกขาดกิจการเดินรถไฟโดยรัฐเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเกือบทั่วโลกในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 แม้แต่ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเน้นไปทางแนวคิดแบบเสรีนิยมที่เน้นส่งเสริมบทบาททางเศรษฐกิจของภาคเอกชน การที่รัฐเข้ามามีบทบาทผูกขาดกิจการเดินรถไฟในช่วงเวลาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐ ซึ่งบางครั้งรัฐเลือกที่จะผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยเครื่องมือที่แตกต่างกัน แต่ในบางขณะรัฐอาจจะเลือกปล่อยให้เอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเอง ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงแนวคิดภารกิจของรัฐที่ส่งผลให้รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทในการเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟ หลักการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งรัฐจะต้องยึดถือเมื่อเข้าไปประกอบกิจการเดินรถไฟ และเครื่องมือที่รัฐเลือกใช้ในการประกอบกิจการ

2.1.2.1 ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจะต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ เป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ภารกิจด้านนี้ได้แก่

กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ ที่มีขึ้นเพื่อป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐอื่น ๆ กิจการของตำรวจ ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ที่มีขึ้นเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนของรัฐ

2) การกิจการลำดับรอง หมายถึง การกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน การกิจการลำดับรองต่างจากการกิจการพื้นฐานตรงที่รัฐต้องดำเนินการกิจการพื้นฐานเองโดยการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมารับผิดชอบดูแลเอง การกิจการพื้นฐานต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการหรือบังคับการ ดังนั้นองค์กรเอกชนอื่น ๆ จึงไม่สามารถดำเนินการแทนได้ แต่การกิจการลำดับรองนั้นรัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์กรเอกชนหรือชุมชนอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐทำได้ เพราะเป็นเรื่องความกินที่อยู่ดีของประชาชนเอง จึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปบังคับจัดการเหมือนกับการกิจการพื้นฐาน ทั้งนี้การกิจการลำดับรองอาจแบ่งประเภทได้ 2 ประเภท ดังนี้

2.1) การกิจการทางสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ การกิจการด้านการศึกษากิจการสาธารณสุข การสร้างดูแลรักษาสวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนของประชาชน การกิจการด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ

2.2) การกิจการด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เช่น การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย การคมนาคมสื่อสาร รวมถึงกิจการเดินรถไฟด้วย ซึ่งการกิจการของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจนี้ก็สามารถแบ่งแยกได้ 2 ประเภท คือ การกิจการในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจและการกิจการของรัฐในฐานะผู้ประกอบการ ซึ่งรัฐอาจมอบหมายให้หน่วยงานในระบบกฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำได้ตามความเหมาะสม

กิจการเดินรถไฟแต่เดิมในหลายประเทศเกิดจากการที่รัฐมีกิจการขั้นพื้นฐานที่จะต้องรักษาความดำรงอยู่ของรัฐ กิจการเดินรถไฟเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้สนับสนุนในการปกครองประเทศ การส่งกำลังบำรุงทางทหาร เช่น การก่อตั้งกิจการเดินรถไฟของประเทศไทย ซึ่งถือกำเนิดขึ้นเพื่อรักษาหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครจากภัยคุกคามของชาติตะวันตก⁴ กิจการเดินรถไฟญี่ปุ่นที่รัฐได้ดำเนินการโอนกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเอกชนมาเป็นของกิจการของรัฐในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เพื่อความสะดวกในการส่งกำลังบำรุงทางทหารในช่วงที่จักรวรรดิญี่ปุ่นเริ่มขยายแสนยานุภาพทางการทหารภายหลังมีชัยชนะในสงครามกับประเทศจีน

⁴ สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, “บทบาทของประเทมหาอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), น.51-52.

และรัสเซีย⁵ และกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเยอรมนีที่โอนมาเป็นของรัฐภายหลังจากก่อตั้งจักรวรรดิเยอรมนีด้วยวัตถุประสงค์ด้านทหาร⁶ กิจการเดินรถไฟที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนภารกิจพื้นฐานในการดำรงอยู่ของรัฐดังกล่าวนี้ รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องผูกขาดการดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดหรือโดยส่วนใหญ่ไว้ที่รัฐ

อย่างไรก็ตาม โดยลักษณะที่แท้จริงของกิจการเดินรถไฟเป็นกิจการที่สนองความต้องการของประชาชนในการเดินทาง หรือใช้การขนส่งสินค้าของธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง เนื่องจากเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ดังเช่นกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรหรือในสหรัฐอเมริกาที่ริเริ่มและดำเนินการโดยกลุ่มบริษัทเอกชนต่าง ๆ แต่ในหลายประเทศ รัฐอาจจำเป็นต้องเลือกดำเนินการเนื่องจากกิจการเดินรถไฟเป็นกิจการที่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเพื่อให้ได้ที่ดินมาและต้องใช้เงินลงทุนก่อตั้งกิจการจำนวนมาก เอกชนในหลายประเทศจึงไม่พร้อมที่จะดำเนินการได้เอง ประกอบกับกิจการเดินรถไฟแต่เดิมเกือบทั้งหมดมีการบริหารกิจการแบบ Vertical Integration จึงมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากการมีโครงข่ายทางรถไฟหลายโครงข่ายในเส้นทางเดียวกันย่อมจะก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง ทำให้มีลักษณะประหยัดต่อขนาด (economies of scale) รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะเข้ามาผูกขาดประกอบกิจการเดินรถไฟทั้งระบบเสียเองโดยมีเครื่องมือต่าง ๆ ในการประกอบกิจการดังจะได้กล่าวต่อไป ซึ่งจะทำให้ระบบรถไฟระหว่างเมืองภายในประเทศเป็นระบบเดียวกัน สามารถใช้ขบวนรถเดียวกันให้บริการทั่วประเทศได้ แทนที่จะต้องซื้อขบวนรถหลายรูปแบบเพื่อวิ่งบนทางรถไฟที่มีขนาดความกว้างของรางหรือระบบที่แตกต่างกัน หรือสร้างทางรถไฟขึ้นมาหลายทางบนเส้นทางเดียวกันทั้งที่ยังเหลือความจุทางเพียงพอที่จะให้ขบวนรถไฟเดินรถเพิ่มได้อีก

อีกประการหนึ่ง กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวกับความผาสุกของประชาชนส่วนรวม เนื่องจากแต่เดิมการคมนาคมทางถนนยังไม่สะดวก การเดินทางโดยรถไฟจึงช่วยให้ประชาชนสามารถเดินทางไปในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้สะดวก ดังนั้นเมื่อรัฐเข้ามาผูกขาดประกอบกิจการเดินรถไฟเองแล้วก็ย่อมจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนและวิสาหกิจที่ต้องพึ่งพาการขนส่งทางรถไฟได้ใช้

⁵ Mitsuhide Imashiro, “Nationalisation of Railways and Dispute over Reconstruction to Standard Gauge,” 4 *Japan Railway & Transport Review* 42, 43 (March 1995).

⁶ Günter Knieps, “Competition and third-party access in railroads,” in *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, ed. Matthias Finger (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), p.41.

บริการสาธารณะการขนส่งทางรถไฟอย่างทั่วถึงกัน แม้การดำเนินกิจการเดินรถไฟดังกล่าวอาจจะไม่มี ความคุ้มค่า⁷ เช่น การให้บริการเดินรถไฟในเขตชนบทที่มีผู้คนอยู่อาศัยไม่หนาแน่น

นอกจากเหตุผลในเชิงประโยชน์สาธารณะของประชาชนตามที่กล่าว ข้างต้นแล้ว การที่รูปแบบการบริหารกิจการเดินรถไฟในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 – 20 มีลักษณะกิจการ แบบ Vertical Integration เอกชนที่ได้ประกอบกิจการในเส้นทางต่าง ๆ ก็จะเป็นผู้ผูกขาดการขนส่ง ในเส้นทางนั้น ๆ ย่อมทำให้กิจการเดินรถไฟสามารถทำรายได้จำนวนมาก จึงมีแนวคิดทางเศรษฐกิจ แบบสังคมนิยมเสรี (the liberal socialist economy) ที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปประกอบกิจการ ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคอันมีลักษณะผูกขาด โดยมองว่าหน่วยการผลิตเดียวกันใหญ่ พอจะสนองความต้องการของชุมชนได้ กำไรจากการผูกขาดอันเป็นกำไรเกินปกติควรตกเป็น ของรัฐบาล ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการคลังของประเทศ⁸ เช่น กิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในประเทศเยอรมนีที่ได้โอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐนอกจากเหตุผลด้านการทหาร ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็เนื่องมาจากรัฐต้องการรายได้จากกิจการเดินรถไฟมาเพิ่มพูนสถานะทางการคลัง ของรัฐให้เข้มแข็งขึ้น⁹

กระทั่งต่อมาในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 รัฐต่าง ๆ ประสบปัญหา ภาระทางการคลังต่อเนื่องหลายสิบปีอันเนื่องมาจากการที่รัฐผูกขาดกิจการเดินรถไฟไว้ทั้งระบบ จึงเริ่มมีการปฏิรูประบบบริหารกิจการเดินรถไฟในหลายประเทศทั่วโลก ประเทศสวีเดนเป็นประเทศแรก ที่ดำเนินการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติออกจากกิจการที่จะเปิดเสรี โดยรัฐยังผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟไว้¹⁰ ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรถไฟจะต้องใช้เงินลงทุนสูง อีกทั้งกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไม่ได้มีความถี่ในการเดินรถสูง เท่ากับรถไฟภายในเขตเมือง หากจะต้องให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสร้างทางรถไฟเองด้วย ย่อมสิ้นเปลือง จึงสมควรแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดทั้งหมด และแบ่งแยกส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งเพื่อเปิดให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการต่อไป

⁷ United Nations, The Restructuring of railways, (New York : United Nations, 2003), p.14.

⁸ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2512), น.23.

⁹ Günter Knieps, *supra note 6*, p.41.

¹⁰ Transport Analysis, Railway in Sweden and Japan – a comparative study, (Stockholm, 2014), pp.17-18.

2.1.2.2 ความหมายและหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

การที่รัฐเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐ แม้ว่ารัฐจะดำเนินการเอียงเอกชนในการให้บริการแลกกับค่าตอบแทนในเชิงการค้า แต่รัฐย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญต่าง ๆ ของการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการของกฎหมายมหาชนด้วย

คำจำกัดความของคำว่าบริการสาธารณะ ศาสตราจารย์ Léon Duguit ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ” คำจำกัดความที่สั้นนี้ หากพิจารณาแล้วจะพบว่าสะท้อนถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนผ่านบริการสาธารณะ¹¹

สำหรับประเทศไทยนั้น ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะเอาไว้ว่า “บริการสาธารณะหมายถึงกิจการทุกประเภทที่จัดทำขึ้นโดยอยู่ในการอำนาจหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือ รวมทั้งราชการที่กระทรวง ทบวงการเมืองต่าง ๆ จัดทำเอง งานซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำโดยไม่ใช้วิธีดำเนินการอย่างราชการ ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองให้สัมปทานเอกชนรับไปทำแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย”¹² และ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปองค์ประกอบของบริการสาธารณะจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสเอาไว้สองประการว่า ประการแรก กิจกรรมที่ถือเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึงการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนด้วย ประการที่สอง กิจกรรมที่กล่าวมาแล้วนั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน¹³

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), น.71.

¹² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 108-109.

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 11*, น.78.

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งก็คือรัฐวิสาหกิจอันได้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย และการดำเนินการนี้ก็มุ่งตอบสนองประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารไปยังสถานีต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะซึ่งก็คือการดำเนินกิจการเดินรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย ต้องอยู่บนหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการที่ Louis Rolland พัฒนาขึ้นมาจนเป็นที่ยอมรับกันในวงการกฎหมายมหาชน โดยมีหลักการดังต่อไปนี้

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง โดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเสมอภาคกัน ด้วยหลักนี้เราจึงได้เห็นการรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงต้องจัดบริการรถไฟชั้น 3 เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้รถไฟเดินทางได้ และการเดินรถไฟเข้าไปในเส้นทางชนบทที่มีผู้ใช้บริการน้อยเพื่อให้คนในชนบทสามารถเดินทางได้ ทั้งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยขาดทุนจากการให้บริการทั้งสองลักษณะดังกล่าว

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อประชาชน หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ประชาชนผู้ใช้บริการจะได้รับความเดือดร้อน บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการให้บริการ การให้บริการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงไม่สามารถจะหยุดดำเนินการได้ เว้นแต่ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัย เช่น น้ำท่วมทางรถไฟ

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดั้นนั้นจะต้องปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การให้บริการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ เช่น การเดินทางของประชาชนในช่วงเทศกาลวันหยุดสำคัญซึ่งประชาชนจำนวนมากต้องการเดินทางไปต่างจังหวัด ก็จะต้องมีการเพิ่มขบวนรถไฟให้เพียงพอต่อความต้องการเดินทางของประชาชน

2.1.2.3 เครื่องมือที่รัฐสมัยใหม่ใช้ในการประกอบกิจการเดินรถไฟ

ในการประกอบกิจการเดินรถไฟ รัฐสมัยใหม่มีเครื่องมือลักษณะต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับเหตุผลต่าง ๆ ที่รัฐเข้าไปดำเนินการ โดยรัฐสมัยใหม่มีเครื่องมือที่เป็นหน่วยงานรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถใช้ดำเนินการได้แก่ ส่วนราชการ ซึ่งเป็นรูปแบบดั้งเดิม รัฐวิสาหกิจ และรูปแบบที่สามคือ หน่วยงานรูปแบบอื่น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นภารกิจระดับชาติ มิใช่ประโยชน์เฉพาะของท้องถิ่น

(1) ส่วนราชการ

ส่วนราชการเป็นรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบแรกของรัฐสมัยใหม่ มีข้าราชการ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจในฐานะที่รัฐเป็นผู้ประกอบการนั้น หากเป็นกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผลโดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน รวมทั้งต้องการอำนาจบังคับการตามสายการบังคับบัญชา เครื่องมือหรือหน่วยงานที่เหมาะสมที่จะใช้ทำภารกิจดังกล่าวคือส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตลอดจนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งในอดีตการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยรัฐในประเทศไทยก็เคยจัดตั้งกรมรถไฟเป็นส่วนราชการขึ้นมา มีอำนาจหน้าที่ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการเดินรถไฟขนส่งก่อนที่ต่อมาจะโอนภารกิจให้การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจดำเนินการแทน ส่วนในต่างประเทศ เช่น ในเยอรมนี ญี่ปุ่น ก็ล้วนแต่เคยดำเนินการเดินรถไฟระหว่างเมืองในรูปแบบส่วนราชการทั้งสิ้น ก่อนที่จะแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในภายหลัง ปัจจุบันนี้ในประเทศไทยก็ยังมีส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจอยู่ เช่น กรมท่าอากาศยาน ซึ่งรับผิดชอบก่อสร้างและบริหารสนามบิน

อย่างไรก็ตาม การประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจในรูปแบบส่วนราชการอาจจะไม่เหมาะกับกิจการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน เนื่องจากการเป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด มีระบบราชการที่ซับซ้อน ขาดความคล่องตัวทางการเงิน ขาดความอิสระในการบริหารงานบุคคล ดังนั้นเมื่อกิจการเดินรถไฟมีขนาดใหญ่โตขึ้นในหลายประเทศจึงเริ่มปรับปรุงไปดำเนินการกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในรูปแบบอื่น

(2) จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการ

การประกอบกิจการเดินรถไฟโดยรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบที่นิยมดำเนินการทั่วโลกในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้งในยุโรป เอเชีย รวมถึงประเทศไทยในปัจจุบัน เนื่องจากแนวคิดที่ว่าจัดทำบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจในฐานะเป็นผู้ประกอบการโดยมากแล้วไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนบังคับเช่นเดียวกับงานภารกิจพื้นฐานของส่วนราชการ แต่เป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักซึ่งปกติมิใช่ภารกิจพื้นฐานที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเอง และด้วยเหตุที่การประกอบกิจการทางเศรษฐกิจโดยส่วนราชการจะต้องยึดตามสายการบังคับบัญชา ตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด เพราะโดยปกติการใช้อำนาจของส่วนราชการจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องยึดถือกฎหมายโดยเคร่งครัด ทำให้การประกอบกิจการในรูปแบบส่วนราชการขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีลักษณะชักช้า ไม่คล่องตัวเนื่องจากต้องยึดถือสายการบังคับบัญชา

สามารถใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงได้สูง ซึ่งขัดกับลักษณะโดยธรรมชาติของการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่จะต้องมีความคล่องตัว รวดเร็ว มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการพัฒนาจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีชื่อภาษาอังกฤษว่า State Enterprise และมีชื่อเรียกตามระบบกฎหมายไทยว่า รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีองค์ประกอบคือ ประการแรกต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประการที่สองต้องมีอิสระในการบริหารงบประมาณของตนหรือมีอิสระดำเนินการ ประการที่สาม คือต้องดำเนินกิจกรรมการผลิตเพื่อขายแลกับราคาเพื่อเลี้ยงตนเอง ประการที่สี่ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴ แต่ในส่วนของกฏหมายว่าหน่วยงานใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ตามกฏหมายไทย ยังมีความสับสนเกิดขึ้นอยู่ เนื่องจากกฏหมายไทยใช้วิธีจำแนกรายการในบทนิยามของกฏหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งได้ให้นิยามที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกฏหมาย โดยนิยามของรัฐวิสาหกิจตามกฏหมายไทยที่ถูกใช้อ้างอิงมากที่สุดเนื่องจากมีลักษณะกว้างที่สุดคือนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502¹⁵ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมทางด้านงบประมาณ ทั้งนี้เมื่อพิจารณานิยามตามกฏหมายฉบับต่าง ๆ แล้ว ความหมายของรัฐวิสาหกิจไทยตามกฏหมายจึงได้แก่องค์การ 7 ประเภท¹⁶ ดังนี้

- 1) องค์การของรัฐบาล
- 2) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 3) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้น
- 4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 5) และ/หรือ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), น.72-85.

¹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 2, น.166, 173 (มิถุนายน 2542).

¹⁶ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น.104.

7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม 6) และ/หรือ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามเหตุผลเฉพาะเรื่อง ทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาในระบบกฎหมายแตกต่างกัน 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีสถานะระดับพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะนี้มักจะมีภารกิจในการดำเนินกิจการที่สำคัญของประเทศ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐและมีสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของรัฐวิสาหกิจได้¹⁷ ส่วนรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งคือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจการ¹⁸ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519

ส่วนรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายเอกชน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เนื่องมาจากต้องการให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจแบบเอกชนโดยแท้ มุ่งหวังจะให้หลุดพ้นจากระบบราชการ

ในการประกอบกิจการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจมักจะมีเครื่องมือพิเศษที่ช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลไปได้ ซึ่งก็คืออำนาจมหาชนที่รัฐมอบให้รัฐวิสาหกิจ และสิทธิพิเศษอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายอื่น ๆ โดยแบ่งออกได้ 4 ประเภท¹⁹คือ

ประเภทแรก สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร เช่น การให้ค้ำประกันเงินกู้ การให้เงินอุดหนุน การยกเว้นหรือลดภาษีบางประเภท ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการก่อสร้างขยายและปรับปรุงทางรถไฟระหว่างเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทยนอกจากที่ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลแล้ว ก็ดำเนินการโดยการกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน และรัฐบาลก็จัดสรรงบประมาณรายจ่ายผูกพันสำหรับชำระหนี้เงินกู้ไว้ด้วย

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น.319.

¹⁸ *เพ็ญอ้าง*, น.319.

¹⁹ *เพ็ญอ้าง*, น.329-321.

ประเภทที่สอง สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เช่น การที่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13

ประเภทที่สาม สิทธิพิเศษในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนรายอื่น เช่น การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดกิจการบางประเภทตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งกิจการรถไฟเป็นกิจการที่รัฐผูกขาดตามข้อ 3 (1) แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

ประการที่สี่ เอกสิทธิในการใช้อำนาจมหาชนบางประการบังคับเอกชน ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีอำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวดังเช่นฝ่ายปกครองเช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯ พ.ศ. 2543 มีอำนาจในการค้นหรือจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อส่งตัวให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีต่อไป อำนาจของการรถไฟแห่งประเทศไทยอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงย้ายคู่อร่น้ำ ท่อน้ำ หรือสายไฟฟ้า และมีอำนาจรื้อถอนสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งกีดขวางต่อการก่อสร้างทางรถไฟตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464

ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าอำนาจมหาชนและเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ โดยหลักแล้วจะมีได้เฉพาะรัฐวิสาหกิจตามระบบกฎหมายมหาชนเท่านั้น หากเป็นกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระบบกฎหมายเอกชนตั้งแต่แรก ก็ไม่อาจมีอำนาจมหาชนหรือสิทธิพิเศษเหล่านี้ได้ เพราะขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักความเท่าเทียมกันในการแข่งขันการประกอบธุรกิจ ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายมหาชนโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แม้ว่าการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะสามารถอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 26 เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตั้งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกไปแล้วได้เพื่อดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมก็ตาม แต่การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตามมาตราดังกล่าว และหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เคยได้รับการวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550 ว่าการตราพระราชกฤษฎีกามอบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจเวนคืน และการมอบอำนาจในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ เนื่องจากผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นไม่อาจได้รับสิทธิดังกล่าวนี้ได้เลย นอกจากนี้หากรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการแปรรูปดังกล่าวพ้นจากสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ ที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็จะสิ้นสุดทันทีตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 26 วรรคท้าย

(3) องค์กรของรัฐรูปแบบพิเศษ

นอกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว ในปัจจุบันในประเทศไทยยังมีหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นอีก 3 ประเภท²⁰ ที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่

1) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น ศุภสภา องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยหน่วยงานรัฐเหล่านี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะรายตามกฎหมาย ส่วนใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ในการดำเนินการ

2) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Special Delivery Unit : SDU) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 40/1 โดยเป็นการที่ส่วนราชการนำงานบริการที่ทำภารกิจด้านใดด้านหนึ่งของส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย ไปให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้จัดทำเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยมีภารกิจหลักคือปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการเดิม เมื่อปฏิบัติงานตามภารกิจหลักเสร็จก็อาจให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หรือเอกชนโดยเรียกเก็บค่าบริการได้ ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานประเภทนี้ได้แก่ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานกำกับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

3) องค์กรมหาชน เป็นองค์กรที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐหรือการดำเนินการตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มีความอิสระในการดำเนินการ ไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาเหมือนส่วนราชการ และมีลักษณะพิเศษที่ต้องไม่เป็นกิจการที่มีการแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งจะแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร ในปัจจุบันมีทั้งองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ไม่เคยปรากฏหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย และจากการศึกษามีเพียงหน่วยงานของญี่ปุ่นเท่านั้นที่พอจะเทียบเคียงกับหน่วยงานรูปแบบพิเศษของไทยได้ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยงาน The Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (JRJT) เป็นหน่วยงานประเภท Independent Administrative Agency ของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความเป็นอิสระทางปกครองมากกว่ารัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของญี่ปุ่น

²⁰ เพิ่งอ้าง, น.332-367.

2.1.3 การประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแท้จริงแล้วเป็นเพียงภารกิจ ลำดับรองของรัฐด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รัฐที่มีแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีบางรัฐจะไม่เข้าไปประกอบกิจการเดินรถไฟเอง เนื่องจากมีแนวคิดสนับสนุนการแลกเปลี่ยนภายใต้กลไกตลาด โดยที่รัฐไม่เข้าแทรกแซง และเชื่อว่าการปล่อยให้ระบบตลาดดำเนินการตามธรรมชาติจะเกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเอกชนซึ่งจะผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและในระดับราคาที่ลดลง เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งในตลาด จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า ซึ่งจะเห็นว่าการกำเนิดขึ้นของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศที่มีแนวคิดเสรีนิยมช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 เช่น สหราชอาณาจักร ประเทศเยอรมนี หรือสหรัฐอเมริกา ล้วนแต่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการของเอกชนทั้งกิจการในรูปแบบการบริหารแบบ Vertical Integration โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวประกอบกิจการด้วยทั้งสิ้น และเอกชนก็สามารถดำเนินการให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้เป็นอย่างดีมาโดยตลอด จนกระทั่งถูกรัฐดำเนินการโอนกิจการเดินรถไฟไปเป็นของรัฐ

แม้ต่อมาแนวคิดเสรีนิยมนี้จะถูกทำลายโดยแนวคิดเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเสรี (the liberal socialist economy) ที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคอันมีลักษณะผูกขาด จนเกิดการโอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐในสหราชอาณาจักร²¹ ในเยอรมนี และอีกหลายประเทศ ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประกอบกับในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันสำนักคิดเคนส์ที่สนับสนุนให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นสภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ถดถอยลงอย่างมาก ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลมากในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลกในช่วงทศวรรษ 1930 ถึงช่วงหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ศาสตราจารย์ Friedrich Hayek ผู้มีแนวคิดแบบเสรีนิยมสมัยใหม่ก็วิจารณ์ว่าแนวทางการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐของสำนักเคนส์ไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว เพราะการกำหนดมาตรการแทรกแซงเศรษฐกิจจากรัฐไม่อาจแก้ปัญหาได้ดีกว่าภาคเอกชนที่ประสบปัญหาเองในระบบตลาด ซึ่งสิ่งที่ Friedrich Hayek กล่าวไว้ก็สะท้อนได้จากผลประกอบการของกิจการเดินรถไฟในช่วงทศวรรษที่ 1950-1990 ซึ่งเป็นช่วงที่หลายประเทศทั่วโลกได้ทำการโอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาผูกขาดเป็นของรัฐแล้ว กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในหลายประเทศทั่วโลกมีผลประกอบการแย่งจนมีการขาดทุนสะสมจำนวนมากเป็นภาระแก่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ที่ผูกขาดกิจการเดินรถไฟไว้ต้องอุดหนุนและรับภาระหนี้สาธารณะ จนหลายประเทศต้องหาแนวทางในการปฏิรูปกิจการเดินรถไฟในช่วง ค.ศ. 1980 – 1993 โดยการลดบทบาทของรัฐในการประกอบการเดินรถไฟลง เช่นเดียวกับการลดบทบาทของรัฐในการผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคสาขาอื่น นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ

²¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น.23.

เช่น ธนาคารโลก องค์การการค้าโลก (WTO) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็ล้วนแต่มีส่วนผลักดันแนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่องค์การเหล่านี้เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทำให้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมกลับมาแพร่กระจายสู่รัฐต่าง ๆ จนทำให้เกิดกระแสนโยบายการเปิดตลาดเสรีภายในประเทศ รัฐต้องแบ่งแยกบทบาททางเศรษฐกิจระหว่างการเป็นผู้กำหนดนโยบายการเป็นผู้ประกอบการ และผู้ควบคุมกำกับ²² และรัฐต้องลดบทบาทการเป็นผู้ประกอบการลง โดยการผ่อนคลายนโยบายการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการของภาคเอกชนลง และแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ

แนวคิดเสรีนิยมของศาสตราจารย์ Hayek ได้รับการนำไปปฏิบัติจริงในสหราชอาณาจักรโดยรัฐบาลของนาง Margaret Thatcher นายกรัฐมนตรีสหราชอาณาจักรที่บริหารประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1979 - ค.ศ. 1990 ซึ่งได้ออกนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่ภาคเอกชน จนกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้แพร่กระจายไปทั่วโลกพร้อมกับการล่มสลายของระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในโซเวียตและยุโรปตะวันออก ในปี ค.ศ. 1991 ประเทศต่าง ๆ จึงหันมาดำเนินแนวทางตามแนวคิดของระบบเสรีนิยม โดยลดมาตรการควบคุมการประกอบกิจการของภาคเอกชนและแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชนบริหารจัดการแทน²³ ซึ่งก็ได้นำมาสู่การยุติการผูกขาดกิจการเดินรถไฟโดยรัฐในหลาย ๆ ประเทศ ทั้งที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติที่มีอยู่เดิมไปสู่ภาคเอกชนทั้งหมด หรือแม้ว่ารัฐจะยังคงผูกขาดส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟไว้เนื่องจากมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ แต่ภาครัฐก็ยังเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการในกิจการภาคขนส่งหรือการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง

จึงเห็นได้ว่าแนวโน้มในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 21 ที่ประเทศส่วนมากในโลกซึ่งดำเนินแนวทางตามแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีแนวโน้มลดบทบาทของภาครัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองลง และส่งเสริมบทบาทการเป็นผู้ประกอบการของภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งในหัวข้อต่อไปก็จะได้นำเสนอแนวทางต่าง ๆ ที่รัฐจะใช้ในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

²² ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล, “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.19.

²³ กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์, “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนทวิภาค (PPPs) ที่ปรากฏในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.13.

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

จากการที่แนวโน้มของโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 21 เน้นการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน ในกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐผูกขาด ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวคิดการเพิ่มบทบาทของเอกชน ในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยอธิบายถึงความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มบทบาทของเอกชน ในการประกอบกิจการ และอธิบายวิธีการเพิ่มบทบาทของเอกชนโดยแบ่งเป็นกรณีที่รัฐยังคงประสงค์ จะผูกขาดประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอยู่แต่ให้เอกชนเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจการบางส่วน กับกรณีการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่เน้นบทบาทของภาคเอกชน ในการประกอบกิจการเป็นหลัก

2.2.1 ความจำเป็นที่ต้องเพิ่มบทบาทของเอกชนในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

แม้ว่าช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 20 จะมีแนวคิดต่าง ๆ โดยเฉพาะแนวคิด เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเสรีสนับสนุนให้รัฐเข้าไปผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่ภายหลังจาก การที่รัฐเข้าไปผูกขาดประกอบกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมถึงกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง กิจการสาธารณูปโภคหลายอย่างที่เคยเฟื่องฟู ทำรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมากกลับเริ่มประสบภาวะ ขาดทุน กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในหลายประเทศก็เป็นหนึ่งในกิจการสาธารณูปโภคที่ประสบ ปัญหาเช่นนี้ ภายหลังจากที่รัฐเข้าไปผูกขาดและดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแห่งชาติก็เกิด รูปแบบการขนส่งทางถนนและทางอากาศยานที่ได้พัฒนาขึ้นมาจนสามารถแย่งชิงส่วนแบ่งการตลาด กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไป เนื่องจากการขนส่งทางถนนสามารถขนส่งจากต้นทางสู่ที่หมายได้ โดยตรง (Door to Door) ในขณะที่การขนส่งทางอากาศก็มีความรวดเร็วกว่าการขนส่งทางรถไฟมาก จนส่งผลให้ผลประกอบการกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองขาดทุน ประกอบกับการที่รัฐเข้าไปผูกขาด เพียงผู้เดียว ทำให้รัฐมีภาระต้องลงทุนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจำนวนมาก ทั้งที่รัฐก็มีภาระ ที่จะต้องลงทุนพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ทั้งด้านการป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การศึกษา และจากการที่รัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติซึ่งประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไม่สามารถทำกำไร ได้ดังเช่นในอดีต จึงทำให้รัฐต้องลดการลงทุนในกิจการนี้ลงจนทำให้กิจการเริ่มทรุดโทรม ประกอบกับ การดำเนินการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติไม่ได้มุ่งตอบสนองเป้าหมายทางธุรกิจเป็นหลัก

จึงยังทำให้บริการรถไฟขนส่งระหว่างเมืองไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ²⁴ ปัญหาเหล่านี้จึงกลายเป็นวงจรที่ทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในหลายประเทศมีสภาพทรุดโทรมลง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสภาวะปัญหาเศรษฐกิจทั่วโลกในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 องค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้แก่ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้การสนับสนุนของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกได้สนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ดำเนินมาตรการตามแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสมัยใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาสภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยการลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจลง และเพิ่มบทบาทของเอกชน ในการประกอบกิจการ โดยการผ่อนคลายมาตรการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในกิจการเกี่ยวกับ อุตสาหกรรมและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐเข้าไปประกอบกิจการหรือผูกขาดประกอบกิจการ²⁵ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดการส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง รูปแบบต่าง ๆ ในหลายประเทศตั้งแต่ช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา

โดยเฉพาะเมื่อมีกิจการเดินรถไฟความเร็วสูง ซึ่งเป็นรถไฟที่สามารถทำความเร็ว ได้มากกว่า 200 หรือ 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งหลายประเทศในสหภาพยุโรปไม่ถือว่าเป็นบริการ สาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการเดินรถไฟขนส่งประเภทนี้เอง เนื่องจากมีลักษณะ เป็นบริการที่มีลักษณะขนส่งทางรถไฟในเชิงพาณิชย์²⁶ ที่มีความสะดวก สบายเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นกว่า กิจการเดินรถไฟความเร็วปกติที่มีบริการอยู่แล้ว จึงเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบ กิจการเดินรถไฟความเร็วสูงในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นให้สัมปทานเอกชนก่อสร้างและบริหารจัดการ โครงสร้างพื้นฐาน หรือเข้ามาเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งอย่างเสรี

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลไทย ได้ดำเนินนโยบายตามแนวทางรัฐชาตินิยม จนได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านเศรษฐกิจทั้งที่ริเริ่มดำเนินการเอง และโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐและได้ประกอบกิจการ ดังกล่าวโดยใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เกิดปัญหา ทางการเงินของประเทศและรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลไทยจึงขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากได้กู้ยืมเงินจากธนาคารโลกแล้ว ธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะ

²⁴ Fumio Kurosaki, “An Analysis of Vertical Separation of Railways,” (Ph.D Thesis, The University of Leeds, 2008), p.22.

²⁵ พิพัฒน์ อารีไทย, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.134-135.

²⁶ Hedi Maurer et al, “Effects of the EU Rail Liberalisation on International Rail Passenger Transport,” Accessed June 22, 2017, abstracts.aetransport.org/paper/download/id/3485

ทางเศรษฐกิจของไทย และมีความเห็นว่า องค์กรและบริษัทต่าง ๆ ที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและมีผลประกอบการขาดทุนจนส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีนโยบายใหม่ว่า กิจกรรมใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจกรรมใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจกรรมใดควรจะล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า²⁷ ผลการศึกษาดังกล่าวได้เป็นพื้นฐานไปสู่การเพิ่มบทบาทของเอกชนซึ่งปรากฏจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ และต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตการเงินครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้แสดงความจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินโครงการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามเงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการศึกษาแนวทางร่วมกับบริษัท Arthur Andersen บริษัทที่ปรึกษาโครงการที่รัฐบาลคัดเลือก จนนำไปสู่การออกแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 โดยมีสาระสำคัญในการแยกบทบาทของภาครัฐในการกำหนดนโยบายการประกอบกิจการ และการควบคุมกำกับกิจการให้ชัดเจน ซึ่งในส่วนของ การประกอบกิจการ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจสาขาการขนส่ง แผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้การให้บริการเป็นหน้าที่หลักของภาคเอกชน โดยรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปหน่วยงานซึ่งมีอยู่แล้ว และเปิดให้เอกชนรายใหม่เข้าดำเนินการ²⁸

การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและลดบทบาทของรัฐในการเป็นผู้ประกอบการและเปิดเสรีให้ภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบการนี้ ก็สอดคล้องกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติ มาตรา 87 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ยังยืนยันหลักการเช่นเดิม ในมาตรา 75 วรรคสองว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ” จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้วางหลักการให้ภาครัฐต้องลดบทบาท

²⁷ พิพัฒน์ อารีไทย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 25*, น.184-186.

²⁸ รัฐบาลไทย, *แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ*, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2541), น.55.

ในการเป็นผู้ประกอบการลง และส่งเสริมบทบาทการเป็นผู้ประกอบการของภาคเอกชนตามแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เว้นแต่กรณีเข้าข่ายกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจรัฐกระทำได้

จึงเห็นได้ว่าจากการที่รัฐเข้าไปดำเนินการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ จนเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็ได้รับเอาแนวคิดของการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการเป็นผู้ประกอบการแทนวิธีการผูกขาดโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการเดินรถไฟสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ตามระดับที่รัฐประสงค์จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทดำเนินการ ซึ่งรัฐต่าง ๆ ก็จะได้เลือกใช้ตามความพร้อมในการดำเนินการต่อไป

2.2.2 การเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการเดินรถไฟซึ่งรัฐยังคงประสงค์ผูกขาด

การดำเนินการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในลักษณะที่รัฐยังคงผูกขาดการเป็นผู้ประกอบการ แต่เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการได้บางส่วนมีวิธีดำเนินการทางกฎหมาย 2 วิธีการใหญ่ ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ

การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน หรือ Contracting - Out เป็นกรณีที่รัฐทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานในกิจการเดินรถไฟบางส่วนแทน โดยรัฐจะกำหนดระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้และจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานหรือเหมาจ่าย โดยรัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารและรับภาระด้านการลงทุน วิธีการจ้างเอกชนนี้มักเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการแปรรูปกิจการ ซึ่งจะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการตัดสินใจว่ารัฐจะดำเนินการเองต่อไปหรือจะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ²⁹ โดยปกติแล้วเครื่องมือที่รัฐใช้ในการจ้างเอกชนก็คือการใช้สัญญาทางปกครอง ดังนั้นหากมีข้อพิพาทจากการดำเนินการตามสัญญาเกิดขึ้นก็จะต้องมีการฟ้องร้องคดีกันที่ศาลปกครอง ทั้งนี้ในอดีตการรถไฟแห่งประเทศไทยเคยให้เอกชนจ้างเหมาให้บริการบนขบวนรถไฟดีเซลรางของการรถไฟแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2528 มาแล้ว แต่ดำเนินการได้เพียงไม่กี่ปีก็ยกเลิกการดำเนินการไป

2.2.2.2 การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นวิธีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐอีกวิธีการหนึ่ง ที่ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการดำเนินงานและแบกรับความเสี่ยงมากขึ้นกว่าการที่ภาครัฐทำสัญญาจ้างเอกชนบริหารงาน ผู้เขียนจึงนำเสนอความหมาย เหตุผลของการร่วมลงทุน และรูปแบบของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ดังนี้

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น.400.

(1) ความหมายของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

มีหน่วยงานหลายหน่วยงานได้ให้ความหมายของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ไว้ต่างกัน ดังนี้

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นสัญญาระยะยาวระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อจัดหาทรัพย์สินสาธารณะหรือบริการสาธารณะ โดยภาคเอกชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงการและแบกรับความเสี่ยงจากการลงทุนอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยเอกชนจะได้รับผลตอบแทนที่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารจัดการ”³⁰

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการถ่ายโอนการลงทุนซึ่งแต่เดิมจะดำเนินการหรือลงทุนโดยภาครัฐไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ นอกจากการที่เอกชนดำเนินการและลงทุนแล้ว ยังมีลักษณะสำคัญอีกสองประการ คือ การเน้นให้ภาคเอกชนเป็นทั้งผู้จัดหาและลงทุนในการบริการสาธารณะ และการโอนความเสี่ยงที่สำคัญไปสู่ภาคเอกชน”³¹

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการด้านการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐได้ให้นิยามไว้ว่า “การอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือกิจการดังกล่าวจะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”³²

ส่วนกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนของไทยในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ให้นิยามคำว่า “ร่วมลงทุน” ไว้ว่า “ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด”

³⁰ World Bank Group, “What are Public Private Partnerships?,” Accessed May 7, 2017, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.

³¹ International Monetary Fund, “Public-Private Partnerships,” Accessed May 7, 2017, <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

³² สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “เกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ,” สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2560, <http://www.ppp.sepo.go.th/contents/4>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือสังคมซึ่งเป็นบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของภาครัฐโดยการทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน มีการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่เหมาะสม และเปิดโอกาสรับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากภาคเอกชน ทั้งนี้บทบาทของภาคเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนจะดำเนินการด้วยเงินลงทุนของตนเอง และบริหารงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ยืดหยุ่น คล่องตัวกว่าการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่มีขาดความคล่องตัวในการดำเนินการ เนื่องจากมีอุปสรรคทางด้านกฎระเบียบต่าง ๆ

(2) เหตุผลของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

เนื่องจากภาครัฐมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน แต่เมื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐไม่อาจขยายบทบาทของตนได้ทันต่อความต้องการของประชาชน รัฐจึงดำเนินการให้เอกชนมาร่วมลงทุนกับรัฐในการให้บริการสาธารณะ ด้วยเหตุผลดังนี้

1) เหตุผลด้านแหล่งเงินทุน

เนื่องจากรัฐเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเริ่มประสบกับปัญหาทางการคลังของประเทศ และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไม่เพียงพอกับความต้องการ การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงเงินทุนที่เหลืออยู่ของภาคเอกชนที่ต้องการแสวงหาโอกาสทางธุรกิจให้เคลื่อนย้ายเงินพามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับภาครัฐ³³

2) เหตุผลด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่

เนื่องจากภาครัฐมีขีดความสามารถด้านองค์ความรู้ทางเทคโนโลยีในการก่อสร้างและบริหารจัดการกิจการสาธารณูปโภคสมัยใหม่บางกรณีที่จำกัด และการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้ การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงองค์ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีของภาคเอกชน โดยเฉพาะเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ

³³ Asian Development Bank, Public-Private Partnership Handbook, (Manila : Asian Development Bank, 2008), p.3.

ทำให้เกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีมาสู่ภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทย จนสามารถดำเนินการได้เองในอนาคต³⁴

3) เหตุผลด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน

เนื่องจากการบริหารงานในรูปแบบดั้งเดิมโดยหน่วยงานภาครัฐ มักจะต้องยึดติดกับกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่นับวันยิ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระบบบริหารงานภาครัฐ อัตราค่าจ้างผู้ปฏิบัติงานก็มีระบบกฎเกณฑ์ที่ไม่ยืดหยุ่นเพียงพอ ทั้งการจัดการต้นทุนการบริหารงานก็มักจะขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐไม่ได้มีวัตถุประสงค์ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเงินเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารงานในทางธุรกิจโดยภาครัฐอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับการบริหารงานโดยเอกชน ซึ่งมักจะมี การบริหารงานที่ยืดหยุ่นกว่าภาครัฐ เนื่องจากไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่มีความซับซ้อน เช่นภาครัฐ นอกจากนี้ภาคเอกชนยังมีประสิทธิภาพในการจัดการต้นทุนได้ดีกว่าภาครัฐ มีคำตอบแทนการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับสภาพงาน อีกทั้งยังไม่ต้องใช้เหตุผลทางการเมือง ในการบริหารจัดการ การดำเนินการให้ภาคเอกชนมาร่วมลงทุนบริหารจัดการบริการสาธารณะในหลายกรณี จึงทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบริการสาธารณะ อีกทั้งยังเป็นการวางระบบการบริหารงาน ของรัฐที่จะมารับช่วงบริหารต่อจากเอกชนภายหลังจากสัญญาร่วมลงทุนสิ้นสุดระยะเวลาลง³⁵

(3) รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

มีการจัดแบ่งรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ออกเป็นหลายแนวทาง ทั้งนี้รูปแบบการร่วมลงทุนที่เป็นที่นิยมใช้สามารถนำมาจัดแบ่งประเภทได้ดังนี้

1) รูปแบบ DBFO/M (Design-Build-Finance-Operate/Maintenance)

เป็นรูปแบบการร่วมลงทุนที่รัฐให้ออกชนดำเนินโครงการในภาพรวมทั้งหมด ตั้งแต่การออกแบบก่อสร้าง จัดหาแหล่งเงินทุน ดำเนินการบริหารโครงการ และบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคของโครงการ ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ตลอดอายุสัญญาร่วมลงทุน โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ก่อสร้างจะตกเป็นของรัฐทันทีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่เอกชนยังเป็นผู้บริหารโครงการและสามารถแสวงหาผลประโยชน์ จากโครงการได้ตลอดอายุสัญญาร่วมลงทุน ซึ่งจะต้องแบ่งรายได้ที่ได้รับให้แก่ภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ทั้งนี้เมื่อสัญญาการร่วมลงทุนสิ้นสุดลงการบริหารก็จะกลับมาสู่ภาครัฐ

2) รูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) เป็นสัญญาร่วมลงทุน รูปแบบที่เอกชนมีบทบาทในการก่อสร้างโดยจัดหาแหล่งเงินทุนและวัสดุในการก่อสร้างโดยลงมือเอง

³⁴ Jeffrey Delmon, Public-Private Partnership Projects in Infrastructure : An Essential Guide for Policy Makers, (New York : Cambridge University Press, 2011), pp.16-17.

³⁵ กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 23, น.58.

เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างจะตกเป็นของภาครัฐทันที แต่ภาคเอกชนยังมีสิทธิดำเนินการบริหารโครงการและบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคของโครงการให้มีสภาพที่ใช้งานได้ตลอดอายุสัญญาร่วมลงทุน ตัวอย่างสัญญาร่วมลงทุนลักษณะนี้ในประเทศไทยก็ได้แก่สัญญาสัมปทานการลงทุนออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการ และบำรุงรักษา โครงการทางพิเศษสายศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้สัมปทานแก่บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือชื่อปัจจุบันคือ บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

3) รูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) เป็นสัญญาร่วมลงทุนที่เอกชนมีบทบาทในการก่อสร้างและจัดหาแหล่งเงินทุนเอง เมื่อโครงการสิ่งสาธารณูปโภคได้ก่อสร้างเสร็จสิ้นกรรมสิทธิ์ของโครงการจะยังเป็นของภาคเอกชน โดยภาคเอกชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาโครงการได้ตลอดอายุสัญญาร่วมลงทุน เมื่อครบกำหนดอายุสัญญาแล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการจะโอนกลับไปเป็นของรัฐ ในบางครั้งการร่วมลงทุนรูปแบบนี้ ตัวอย่างสัญญาร่วมลงทุนลักษณะนี้ในประเทศไทยก็คือสัญญาร่วมลงทุนก่อสร้างทางยกระดับอุตราภิมุข ที่กรมทางหลวงให้สัมปทานบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ

4) รูปแบบ BOO (Build-Own-Operate) เป็นสัญญาร่วมลงทุนที่เอกชนมีบทบาทในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ดำเนินการก่อสร้าง เมื่อภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ภาครัฐจะรับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชน โดยกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างของโครงการยังเป็นของภาคเอกชนตลอดไป การร่วมลงทุนรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อลดภาระการลงทุนภาครัฐ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในรูปแบบ Independent Power Producer (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

แม้ว่าการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยพัฒนา ปรับปรุง ประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ ดังเช่นที่มีการดำเนินโครงการ Eurotunnel ซึ่งเป็นอุโมงค์ทางรถไฟลอดช่องแคบอังกฤษตามสัญญาสัมปทานร่วมลงทุนแบบ BOT โครงการรถไฟความเร็วสูงในเกาะไต้หวันที่เป็นความร่วมมือร่วมลงทุนระหว่างเอกชนกับรัฐบาลภายใต้สัญญาร่วมลงทุนแบบ BOT³⁶ และทั้งสองโครงการนี้ก็สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จสามารถให้บริการเดินรถไฟระหว่างเมืองแก่ประชาชนด้วยคุณภาพการให้บริการที่ดี แต่ในปัจจุบันกลับยังไม่มีกรร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

³⁶ มิลินท์ ธิตาเมือง, “การศึกษาแนวทางการลงทุนรถไฟความเร็วสูง,” (การค้นคว้าอิสระ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.48.

มีเพียงการร่วมลงทุนในกิจการขนส่งมวลชนระบบรถไฟฟ้าภายในเขตเมือง อันได้แก่กิจการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล รถไฟฟ้าสายฉลองรัชธรรม และรถไฟฟ้าเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ

จากการที่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั่วโลกประสบปัญหาสภาพกิจการทรุดโทรม และเสียส่วนแบ่งการตลาดภาคการขนส่งให้แก่การขนส่งทางถนน และทางอากาศยาน จนส่งผลให้กิจการเดินรถไฟประสบปัญหาขาดทุน สภาพกิจการล้าหลัง เป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จำนวนมหาศาล จึงมีความพยายามในการหาแนวทางปรับปรุงโครงสร้างกิจการเดินรถไฟ โดยการลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มบทบาทของเอกชนตามท้องที่การระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้ให้คำแนะนำไว้ โดยนอกจากอาศัยวิธีการจ้างเอกชนบริหารกิจการบางส่วน และการให้เอกชนร่วมลงทุนกับรัฐ ก็ยังมีอีกแนวทางสำคัญอีกแนวทางหนึ่งที่หลายประเทศเชื่อว่า จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในหัวข้อส่วนนี้จะได้นำเสนอความหมายของการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟ ความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรี และแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเพื่อรองรับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟ

2.2.3.1 ความหมายของการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ หมายถึง การที่ผู้ประกอบการเอกชนสามารถจัดแจ้งความต้องการเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกันได้อย่างอิสระ เมื่อมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเข้ามาประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด³⁷ ซึ่งรูปแบบการแข่งขันในตลาดการประกอบกิจการเดินรถไฟสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ³⁸

รูปแบบแรก เป็นการแข่งขันกันของผู้ประกอบการเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ หรือ competition for the tracks

รูปแบบที่สอง เป็นการแข่งขันกันของผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกัน หรือ competition on the tracks

รูปแบบที่สาม เป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการบนทางรถไฟของตนเองซึ่งมีเส้นทางขนานแนวเดียวกัน หรือ competition between the tracks

รูปแบบที่สี่ เป็นการแข่งขันการประกอบการระหว่างผู้ประกอบการในพื้นที่แยกต่างหากของตนเอง หรือ yardstick competition by the authority

³⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ หลักสูตรการฝึกอบรม การกำกับดูแลระบบขนส่งทางรถไฟ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552), น.113.

³⁸ Fumio Kurosaki, *supra note 24*, p.15.

จากความหมายของการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟข้างต้น จึงสามารถแบ่งแยกการดำเนินการเปิดเสรีตามแนวทางที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศต่าง ๆ ได้ 3 แนวทาง³⁹ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของกิจการเดินรถไฟจากภาครัฐเป็นเอกชน หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

แม้ว่าความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปบ้างตามแนวคิดทางกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่อาจมีจุดร่วมสรุปได้ตรงกันว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินการเพื่อลดความเป็นเจ้าของของรัฐในรัฐวิสาหกิจ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน โดยมีการโอนความเป็นเจ้าของกิจการเหล่านั้นไปให้เป็นของภาคเอกชน เพื่อลดภาระทางการคลังของภาครัฐและให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี⁴⁰ ดังนั้นในการเปิดเสรีโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงสามารถดำเนินการโดยดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติที่เคยผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งระบบให้เป็นวิสาหกิจตามระบบกฎหมายเอกชนที่มีทุนเรือนหุ้น (Corporatization) แล้วดำเนินการขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนจนพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย การดำเนินการในลักษณะนี้เกิดขึ้นกับกิจการรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น และรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติของสหราชอาณาจักร

(2) การเปิดแข่งขันให้สิทธิสัมปทาน (Franchising)

เป็นการสร้างกลไกการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเพื่อให้ได้รับสิทธิในการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟในเส้นทางที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมา (competition for the tracks) โดยมีการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการตามที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งแม้จะเป็นรูปแบบที่ไม่ได้เน้นการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการในการให้บริการมากเท่าใดนัก แต่ก็ยังมีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการในขั้นตอนการประกวดราคา (Competitive Tendering) เพื่อให้ได้รับสิทธิในการเป็นผู้ประกอบการในเส้นทางที่มีการให้สิทธิสัมปทานตามระยะเวลาที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งโดยปกติสิทธิสัมปทานการเดินรถไฟจะแบ่งได้ 3 ประเภท คือ⁴¹

(2.1) สิทธิสัมปทานในทางลบ (Negative Franchising) เป็นกรณีกิจการเดินรถไฟที่ประเมินว่าจะไม่ทำกำไรแต่จำเป็นต้องให้บริการตามนโยบายของรัฐบาล กรณีนี้มีมักจะเป็นกรณีการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่ไม่ทำกำไร โดยหน่วยงานที่ให้สัมปทานจะให้เอกชนแข่งขันยื่น

³⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.97.

⁴⁰ สักกพล ภูมิรินทร์, “ปัญหาทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.35.

⁴¹ World Bank, “Railway Reform : Toolkit for Improving Rail Sector Performance,” (Washington DC 2011), p.144.

ข้อเสนอเพื่อให้ได้สิทธิสัมปทาน ค่าบริการจะเป็นไปตามที่ภาครัฐกำหนดและภาครัฐจะชดเชยผลประโยชน์ที่ตกงกันในการยื่นข้อเสนอและในข้อตกลงสัญญาการให้บริการสาธารณะที่เอกชนทำไว้กับภาครัฐ ตัวอย่างเช่น รถไฟฟ้าโดยสารภายในภูมิภาคของเยอรมนี (RB)

(2.2) สิทธิสัมปทานในทางพาณิชย์ (Commercial Franchising-operators) เป็นการที่เอกชนจ่ายค่าตอบแทนสิทธิสัมปทานให้แก่รัฐเพื่อให้ได้รับสิทธิในการประกอบการ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเอกชนจะไม่ถูกควบคุมอัตราค่าบริการ สิทธิสัมปทานรูปแบบนี้มีการใช้อยู่ในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

(2.3) สิทธิสัมปทานซึ่งมีลักษณะผสมของข้อ (2.1) และข้อ (2.2) เป็นกรณีสัญญาสัมปทานที่เอกชนจ่ายค่าตอบแทนสิทธิสัมปทานให้แก่รัฐเพื่อให้ได้สิทธิประกอบกิจการในเส้นทางที่มีการประมาณการว่าจะมีผู้ใช้บริการมาก แต่จะถูกควบคุมอัตราค่าบริการจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม หากประมาณการผู้ใช้บริการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ ภาครัฐก็จะต้องชดเชยผลประโยชน์ให้กับภาคเอกชนตามสัญญาสัมปทาน

(3) การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟขนส่ง (Open Access/Liberalization)

เป็นการนำระบบตลาดมาถือปฏิบัติโดยลดหย่อนกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเปิดให้มีผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองเข้ามาแข่งขันจำนวนมากราย (Competition on the tracks) โดยภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้มีการควบคุมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใช้กันมากในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (EU Directive) โดยมีระบบการเข้าสู่ตลาดที่เรียกว่า Open Access คือ การที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสามารถเข้ามาประกอบการได้เมื่อมีคุณสมบัติจะได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับกิจการ และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วก็จะไปทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองแข่งขันกันอย่างเสรี โดยไม่มีการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการเหมือนเช่นกรณีการให้สิทธิสัมปทาน

2.2.3.2 ความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง หลายประเทศทั่วโลกได้พัฒนาโครงข่ายคมนาคมทางถนนและทางอากาศ ส่งผลให้การขนส่งทางถนนและทางอากาศเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และแย่งส่วนแบ่งการตลาดในการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าไปจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่เคยครองส่วนแบ่งการตลาดขนส่งภายในประเทศของแต่ละประเทศ และเนื่องจากแต่เดิมโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟยังเป็นแบบ Vertical Integration การที่รัฐบาลส่วนใหญ่ในโลกได้เข้าไปเป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ตามเหตุผลความจำเป็นเฉพาะตัวของรัฐต่าง ๆ แล้วดำเนินกิจการโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาต่อกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองดังนี้

1) แม้รูปแบบการดำเนินกิจการเดินรถไฟของรัฐจะเปลี่ยนมาดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลมากขึ้น แต่ก็ยังทำให้กิจการเดินรถไฟเป็นกิจการในทางพาณิชย์ซึ่งควรจะคำนึงถึงเหตุผลในทางธุรกิจในการดำเนินการ กลับต้องคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง โดยการดำเนินการต่าง ๆ มักจะถูกฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงเสมอ⁴² เนื่องจากรัฐวิสาหกิจยังจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล การอนุมัติการลงทุนต่าง ๆ ยังต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล จึงทำให้การบริหารกิจการเดินรถไฟขาดอิสระในการตัดสินใจดำเนินการทางธุรกิจ⁴³

2) จากโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่ผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติเพียงรายเดียวในหลายประเทศ ทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานต่ำ ด้อยประสิทธิภาพในการให้บริการ บริการไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ และมีต้นทุนการดำเนินการที่สูงเกินไป อันเนื่องมาจากขาดการแข่งขันการประกอบกิจการในตลาดเดียวกัน⁴⁴

3) ภายหลังจากที่รัฐเข้ามาผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง รัฐต้องรับภาระแต่เพียงผู้เดียวในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการเดินรถไฟขนส่ง ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และมีระยะเวลาคืนทุนที่นาน เมื่อกิจการเดินรถไฟไม่สามารถทำกำไรได้ดังเช่นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงกลายเป็นภาระทางการเงินของรัฐบาลที่จะต้องลงทุนโดยที่แทบไม่ได้รับผลตอบแทนทางการเงินคืนมา โดยหนี้จากการลงทุนยังเป็นภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาล อีกทั้งรัฐต้องอุดหนุนขาดทุนเพื่อให้กิจการดำเนินต่อไปได้⁴⁵ แทนที่กิจการเดินรถไฟจะเป็นรายได้จากกิจการรัฐพาณิชย์เพื่อนำมาพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ดังเช่นในอดีต

4) เมื่อกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองประสบภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจึงได้ลดการลงทุนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองลงเพื่อแก้ปัญหาการขาดทุนและหนี้สาธารณะ แต่การลดการลงทุนดังกล่าวกลับยิ่งทำให้สภาพกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทรุดโทรมลง และล้าสมัยมากขึ้น ทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน และขบวนรถที่ให้บริการเดินรถไฟขนส่ง

⁴² Fumitoshi Mizutani and Kiyoshi Nakamura, “The Japanese Experience with Railway Restructuring,” in Governance, Regulation, and Privatization in the Asia-Pacific Region, ed Takatoshi Ito (Chicago : University of Chicago Press, 2004), pp.317, 322.

⁴³ United Nations, *supra note 7*, p.1.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 4 - 7.

⁴⁵ *Ibid.*, p.1.

จึงทำให้บริการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการที่มีทางเลือกการเดินทางและการขนส่งรูปแบบอื่น⁴⁶ กิจกรรมเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงยังมีรายได้จากการประกอบกิจการลดลง

จากปัญหาข้างต้น ซึ่งเป็นปัญหาล้ำยุคคลึงกับกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ ที่รัฐเข้าไปผูกขาด จึงเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยรัฐวิสาหกิจแบบเดิมนั้นทำให้กิจการขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการแข่งขันการประกอบกิจการเป็นกลไกสำคัญที่สุดที่จะทำให้ผู้ให้บริการนำเสนอสินค้าและบริการที่ดีกว่าเมื่อมีการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการตั้งแต่สองรายขึ้นไป ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค แต่โครงสร้างการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจแบบดั้งเดิมทำให้รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเพื่อสนองความต้องการต่อผู้ใช้บริการ⁴⁷ ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภาวะปัญหาเศรษฐกิจทั่วโลก รัฐต่าง ๆ จึงมีความเห็นพ้องกับแนวคิดของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เสนอให้รัฐลดภาระรายจ่ายทางการเงินในกิจการสาธารณูปโภคและอุตสาหกรรมที่รัฐเข้าไปถือหุ้น รัฐต่าง ๆ จึงดำเนินการลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจลงและเพิ่มบทบาทของเอกชนในการประกอบกิจการ โดยการผ่อนคลายมาตรการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่เดิมเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบการในกิจการบริการสาธารณะหรือกิจการสาธารณูปโภคได้ด้วย โดยอาศัยกลไกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกลไกหนึ่ง⁴⁸ จึงเกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ ที่ได้ดำเนินการก่อนในประเทศญี่ปุ่น โดยดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติเป็นบริษัทเอกชน 7 บริษัท และตรากฎหมายเพื่อเปิดให้บริษัทเอกชนรายใหม่เข้ามาประกอบการเดินรถไฟได้ เช่นเดียวกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสหราชอาณาจักรที่ได้ดำเนินการแปรรูปภายหลังจากการแปรรูปการรถไฟแห่งชาติของญี่ปุ่น

นอกจากการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อแก้ไขปัญหาลแล้ว ในสหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ก็มีความเห็นว่าการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจแบบเดิมทำให้บริการขนส่งทางรถไฟไม่เกิดประสิทธิภาพ การเปิดตลาดให้มีการแข่งขันโดยการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟจะเป็นวิธีการปรับปรุงบริการที่นำเสนอต่อผู้ใช้บริการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพได้ดีที่สุด⁴⁹ ในปี ค.ศ. 1991 จึงได้ดำเนินการออก Directive 91/440/EC

⁴⁶ Fumio Kurosaki, *supra note 24*, p.22.

⁴⁷ United Nations, *supra note 7*, p.8.

⁴⁸ พิพัฒน์ อารีไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น.134 - 135.

⁴⁹ Xavier Deville and Fabienne Verduyn, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and The Netherlands, (Brussel : National Bank of Belgium Limited liability company, 2012), pp.5-8.

เพื่อแยกกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองออกจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และเปิดให้เอกชนรายใหม่เข้ามาแข่งขันการให้บริการเดินรถไฟขนส่งอย่างเสรี นอกจากนี้การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟยังเป็นอีกแนวทางหนึ่งเพื่อที่จะให้เป้าหมายของการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปซึ่งก็คือ การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และประชากรบรรลุผล⁵⁰ เนื่องจากแต่เดิมการเดินรถไฟระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีของรัฐต่าง ๆ และข้อตกลงของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดกิจการเดินรถไฟในชาตินั้น ๆ เพื่อยินยอมให้มีการเดินรถไฟข้ามไปมาหากันได้ แต่เมื่อมีการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองระดับนานาชาติโดยการที่รัฐสมาชิกดำเนินการตาม EU Directive แล้ว ก็จะทำให้ผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตสามารถเดินรถไฟข้ามระหว่างประเทศภายในรัฐสมาชิกได้สะดวกขึ้น การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจึงได้ดำเนินการอย่างมีความก้าวหน้าโดยลำดับ โดยการดำเนินการออก Directive หลายฉบับต่อเนื่องกันมาเป็นชุดที่เรียกว่า Railway Package ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการออก Directive จนถึง Fourth Railway Package เพื่อให้เกิดการเปิดเสรีการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารและกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าอย่างสมบูรณ์⁵¹

2.2.3.3 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเพื่อรองรับการเปิดเสรี

เนื่องจากโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบดั้งเดิมที่เป็นแบบ Vertical Integration ซึ่งผู้ประกอบการเป็นทั้งเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งนั้นไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขันการประกอบกิจการ การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟขนส่งที่ดำเนินการในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจึงถูกกำหนดจากสหภาพยุโรปโดย Directive 91/440/EC กำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้เป็นแบบ Vertical Separation กล่าวคือให้แบ่งแยกผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Manager) ออกจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง (Railway Operator/Railway Undertaking) เพื่อแยกกิจการที่มีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติซึ่งก็คือโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟออกจากกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่สามารถเปิดให้แข่งขันโดยเสรีได้ อีกทั้งเพื่อรักษาความเป็นกลางของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานที่จะให้บริการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟแก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง โดยประเทศสวีเดนเป็นประเทศแรกที่ได้ดำเนินการแบ่งแยกการบริหารกิจการเดินรถไฟ

⁵⁰ ปิยมน์ส สุกุลณา, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.32-33.

⁵¹ เฝิงอ้าง, น.37.

เป็นแบบ Vertical Separation ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988⁵² ก่อนที่จะมีการออก Directive 91/440/EC โดยอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการภาคขนส่งเช่นเดียวกับแนวคิดของสหภาพยุโรป จนส่งผลให้ประเทศสวีเดนเป็นประเทศแรกในยุโรปที่สามารถเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้เต็มรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2010⁵³

ส่วนการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟโดยที่ยังรักษาโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration เอาไว้ ก็จะต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการรถไฟแห่งชาติที่แต่เดิมผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั่วประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการเอกชนสามารถเข้าสู่ตลาดและเกิดการแข่งขันได้ ในประเทศญี่ปุ่นที่ได้ดำเนินการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติที่ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ก็ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟโดยแบ่งแยกโครงสร้างกิจการภายหลังการแปรรูปเพื่อลดขนาดกิจการออกเป็นส่วน ๆ ตามภูมิภาคในประเทศซึ่งเรียกว่าการแบ่งกิจการแบบ Horizontal Separation โดยการแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น (JNR) ออกเป็นบริษัทเอกชน 7 บริษัท ซึ่งเป็นการแบ่งแยกกิจการให้บริษัทเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร 6 บริษัทแบ่งแยกกันรับผิดชอบกิจการเดินรถไฟตามแต่ละส่วนภูมิภาคในประเทศ การปรับปรุงโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในลักษณะนี้ช่วยลดการผูกขาดรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรเดียวดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เปลี่ยนแนวทางการบริหารจากเดิมแบบกึ่งราชการมาเป็นการบริหารแบบธุรกิจเอกชนอย่างเต็มตัวที่ไม่ต้องอิงกับการเมือง และทำให้ไม่เป็นการเปลี่ยนผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟทั้งประเทศจากรัฐวิสาหกิจมาเป็นเอกชนรายเดียว

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีโดยการแบ่งโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนี้ไม่ได้มุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันการประกอบกิจการในตลาดกิจการเดินรถไฟมากนัก เนื่องจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งเป็นผู้ให้บริการรายเดียวกันในเส้นทางหรือเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เว้นแต่จะมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาดโดยได้สิทธิสัมปทานในแนวเส้นทางใกล้เคียงกับเส้นทางเดิม แต่การปรับโครงสร้างการบริหารแบบที่ประเทศญี่ปุ่นดำเนินการก็เป็นการนำแนวทางบริหารงานของเอกชนมาใช้ในการให้บริการขนส่งทางรถไฟเพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพปัญหาจากโครงสร้างการบริหารที่ขาดอิสระทางธุรกิจ ซึ่งการเปิดเสรีรูปแบบนี้หน่วยงานกำกับกิจการจะต้องมีบทบาทอย่างมากในการควบคุมกำกับคุณภาพและค่าบริการ

⁵² Matthias Finger and Pierre Messulam, “Rail economics and regulation,” in *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, ed. Matthias Finger (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), p.2.

⁵³ Transport Analysis, *supra note 10*, p.13.

ของกิจการเดินรถไฟตามเงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาต ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะตกเป็นภาระของผู้ใช้บริการรถไฟ เนื่องจากไม่มีตัวเลือกผู้ประกอบการรายอื่นในเส้นทางรถไฟเส้นทางเดียวกัน ส่วนการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่บนโครงสร้างการบริหารแบบ Vertical Integration นี้ ก็อาจเข้าสู่ตลาด โดยการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่จะให้ผู้ประกอบการเอกชนแข่งขันกันยื่นข้อเสนอเพื่อให้ได้ สิทธิสัมปทาน (Franchising) ในเส้นทางสายใหม่ที่รัฐกำหนดขึ้นมา รวมถึงการเข้าไปซื้อกิจการของผู้ประกอบการรายเดิมที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนรายอื่นเป็นผู้ถือหุ้นอยู่

แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่น จะยังรักษาโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบดั้งเดิมหรือแบบ Vertical Integration เอาไว้อยู่ แต่แนวคิดของระบบกฎหมายรถไฟญี่ปุ่น ก็ยอมรับแนวคิดการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation ตามแบบสหภาพยุโรป ซึ่งปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเดินรถไฟเอกชนของประเทศญี่ปุ่น รวมถึงได้มีการนำไปใช้บ้างแล้วในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้อธิบาย รายละเอียดต่อไปในบทที่ 3 อีกทั้งในหลายประเทศแม้จะยังให้หน่วยงานภาครัฐผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยที่ยังไม่เปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบการ แต่ก็ได้เริ่มดำเนินการแบ่งแยกโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นแบบ Vertical Separation เพื่อรองรับการเปิดเสรีที่จะเกิดในอนาคต เช่น การแบ่งแยกโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเกาหลีใต้ที่แต่เดิมบริหารกิจการผูกขาดแบบ Vertical Integration โดยรัฐวิสาหกิจ Korea National Railroad ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ได้แบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานให้หน่วยงาน Korea Rail Network Authority และแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นบริษัทชื่อ Korea Railroad Corporation ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งโดยที่รัฐบาลเกาหลีใต้ยังคงถือหุ้นอยู่ทั้งหมด⁵⁴ เช่นเดียวกับประเทศเวียดนามที่ในปี ค.ศ. 2001 ได้ดำเนินการแบ่งแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานออกจากหน่วยงานประกอบการเดินรถไฟขนส่งเพื่อจะเปิดให้เกิดการแข่งขัน ส่วนของการเดินรถไฟขนส่งในอนาคต⁵⁵ จึงเห็นได้ว่าแนวโน้มของการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีแนวโน้มปรับโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟจากเดิมที่เป็นการผูกขาดรวมศูนย์ไว้ที่รัฐวิสาหกิจแห่งเดียวมาเป็นการบริหารแบบ Vertical Separation หรือการแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่มีลักษณะผูกขาดตามธรรมชาติออกจากกิจการเดินรถไฟขนส่งที่สามารถเปิดเสรีการประกอบกิจการได้เมื่อภาครัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ดำเนินการเปิดเสรี

⁵⁴ มิลินท์ ธิตาเมือง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.60.

⁵⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.245-247.

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

2.3.1 วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

แม้ว่าแนวคิดทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันจะมีแนวโน้มที่จะลดบทบาทของภาครัฐในการเป็นผู้ประกอบการกิจการด้านการขนส่ง รวมถึงกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองลง และเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาประกอบกิจการได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้วก็ได้หมายความว่ารัฐจะต้องยุติบทบาทในการเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจทั้งหมด เนื่องจากแม้จะเปิดให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองภายใต้รูปแบบการแข่งขันที่เหมาะสมแล้ว แต่การแข่งขันอย่างเดียวก็น่าจะไม่เพียงพอที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ รัฐจึงยังมีความจำเป็นหลายประการที่จะต้องคงบทบาทในฐานะผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจ หรือผู้ควบคุมกติกา (Referee) อยู่

มีผู้ให้นิยามคำว่า “การควบคุมกำกับ” (Regulation) ไว้แตกต่างกันมากมาย เช่น Philips Selznick ให้ความหมายว่า “การสนับสนุนและมุ่งควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีคุณค่าของชุมชน”⁵⁶ Michael Moran ให้ความหมายว่า “การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจของเอกชน”⁵⁷ กล่าวโดยสรุป การควบคุมกำกับ จึงหมายถึง การที่หน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ควบคุมกำกับใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการควบคุม ส่งเสริม และคุ้มครองกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อสังคม

จากแนวคิดทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันที่เน้นดำเนินการตามแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ซึ่งมีแนวคิดที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทำงานได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ การเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐเป็นเหตุให้มีการจำกัดเสรีภาพการประกอบกิจการของเอกชนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เพราะจะทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรลดลง อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นการเข้ามาแทรกแซงของรัฐ

⁵⁶ Selznick, P. (1985). "Focusing Organisational Research on Regulation", in R. Noll (ed), Regulatory Policy and the Social Sciences, (Berkeley : University of California Press), p.365, อ้างถึงใน ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22, น.26.

⁵⁷ Michael Moran, "Theories of Regulation and Changes in Regulation : the Case of Financial Market", Political Studies, Vol 34, (Oxford : Wiley-Blackwell, 1986), pp.185-201, อ้างถึงใน ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22, น.26.

อันเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการควบคุมกำกับ ได้แก่ ความล้มเหลวของตลาด ภาวะปราศจากตลาด เหตุผลพื้นฐานจากการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเป็นปึกแผ่นของสังคม⁵⁸

การควบคุมกำกับ (Regulation) แตกต่างจากการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (Tutelle) โดยการควบคุมกำกับเป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดเพื่อแก้ไขภาวะตลาดของอุตสาหกรรมนั้น ๆ ล้มเหลว ในขณะที่การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นการใช้อำนาจของรัฐตามหลักกระจายอำนาจปกครองทางภารกิจ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 22 ในการยับยั้งการกระทำของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ขัดต่อนโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎหมายได้ อำนาจกำกับดูแลนี้ไม่ได้มีไปถึงผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น ๆ ในตลาดกิจการเดินรถไฟ ในขณะที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับของหน่วยงานกำกับกิจการสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเหนือผู้ประกอบการทั้งเอกชนและรัฐได้เป็นการทั่วไป

เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นกิจการทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก หากเกิดปัญหาการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพหรือมีการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคแล้วจะก่อผลกระทบในวงกว้างอย่างรุนแรง ส่วนผู้ประกอบการเองก็ต้องการได้รับความเป็นธรรม ความมั่นคงแน่นอนในการประกอบธุรกิจ และความมั่นใจในผลตอบแทนที่เหมาะสมจากการลงทุน ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมกำกับการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอย่างใกล้ชิดเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยแบ่งการควบคุมกำกับออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่⁵⁹

1) การควบคุมกำกับเชิงเทคนิค ได้แก่ การควบคุมความปลอดภัยในการให้บริการ การควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานของผู้ประกอบกิจการ

2) การควบคุมกำกับเชิงเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การป้องกันการแข่งขันแบบสิ้นเปลือง ควบคุมกำกับในราคาค่าบริการ ควบคุมกำกับในเรื่องต้นทุนการให้บริการ เนื่องจากผู้ประกอบการไม่มีแรงจูงใจในการแข่งขัน ควบคุมจำนวนผู้ประกอบการ เส้นทางให้บริการ ทั้งนี้เพื่อการคุ้มครองประชาชนทั้งในฐานะผู้ใช้บริการ และในฐานะผู้เสียภาษีซึ่งใช้เงินทุนในการชดเชยการประกอบการในกิจการที่เป็นสัมปทานในทางลบ

การควบคุมกำกับเชิงเศรษฐศาสตร์นี้เป็นเหตุผลหลักที่สำคัญในการเข้ามาควบคุมกำกับการประกอบกิจการเดินรถไฟให้เกิดการแข่งขันการให้บริการ ทั้งกรณีที่มีการบริหารกิจการเดินรถไฟรูปแบบ Vertical Separation หรือแบบ Vertical Integration ประเด็นสำคัญ

⁵⁸ ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น.27.

⁵⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.91.

ที่จะต้องพิจารณาในเรื่องของการควบคุมกำกับเชิงเศรษฐศาสตร์คือการแยกพิจารณาการควบคุมกำกับกิจการภาคการเดินรถไฟขนส่งที่สามารถแข่งขันกันได้ กับส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ซึ่งเป็นส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ที่รัฐหรือเอกชนอาจเป็นผู้ผูกขาดทำให้ไม่มีการแข่งขัน การประกอบการในส่วนดังกล่าว หน่วยงานกำกับกิจการจึงต้องเข้ามาควบคุมกำกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการรถไฟทั้งในการโดยสารและขนส่งสินค้า และทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งซึ่งเป็นตลาดที่แข่งขันกันได้ โดยมีสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุมกำกับ 3 ประการ⁶⁰ ได้แก่

2.1) ระดับและโครงสร้างค่าธรรมเนียมโครงสร้างพื้นฐาน ในกรณีการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation การควบคุมกำกับค่าธรรมเนียมมีส่วนสำคัญในการป้องกันการกีดกันการเข้าสู่ตลาดผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายใหม่ ช่วยส่งเสริมกิจการเดินรถไฟขนส่งให้เกิดการแข่งขันได้ และโดยเฉพาะกรณีการบริหารแบบ Vertical Integration การควบคุมกำกับค่าธรรมเนียมการใช้ทางก็จะช่วยให้ผู้ประกอบการรายอื่น สามารถเดินรถไฟเข้ามายังเขตของผู้ประกอบการอีกรายเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อการเดินทางบนเงื่อนไขราคาค่าใช้ทางที่เป็นธรรมได้

2.2) การทำตารางเวลาการใช้โครงสร้างพื้นฐาน การจัดสรรตารางเวลาการใช้โครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง เนื่องจากความจุของเส้นทางในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถให้ผู้ประกอบการทุกรายใช้เส้นทางในช่วงนั้น ๆ ได้จนเกินความจุ ในกรณีที่มีการแบ่งโครงสร้างกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation หากไม่มีการควบคุมกำกับผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานจนส่งผลให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนบางรายไม่ได้ใช้ทางรถไฟและสถานีรถไฟเพื่อให้บริการในช่วงเวลาที่มีผู้โดยสารต้องการเดินทางจำนวนมาก หรือช่วงที่เหมาะสมกับการขนส่งสินค้า ก็จะทำให้เกิดการกีดกันผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายใหม่ ๆ จนไม่สามารถประกอบกิจการในตลาดได้

2.3) การควบคุมกำกับให้เกิดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการและนโยบายของภาครัฐ อีกทั้งต้องดูแลการประสานงานการให้บริการระหว่างผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่ง เพื่อให้การให้บริการมีประสิทธิภาพ⁶¹

⁶⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.170.

⁶¹ World Bank, *supra note 41*, p.131.

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ⁶²

2.3.2.1 ความหมายของหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจและวัตถุประสงค์ของการมีหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ

หน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (Economic Regulator) หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับเหนือภาคการประกอบกิจการใด ๆ โดยมีจุดประสงค์ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับตามกฎหมายในการกำกับเหนือภาคการประกอบกิจการใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราค่าบริการและปรับปรุงการให้บริการในตลาดเพื่อที่ผู้ใช้บริการจะสามารถเข้าถึงกิจการที่มีคุณภาพ อีกทั้งผู้ให้บริการก็จะสามารถได้ค่าตอบแทนจากการให้บริการในอัตราที่เหมาะสม ทั้งนี้หน่วยงานกำกับกิจการที่มีอำนาจเฉพาะประเด็นสุขภาพความปลอดภัย หรือสิ่งแวดล้อม ไม่ถือเป็นหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ⁶³

การกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในปัจจุบัน ดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเอง มีการซ้ำซ้อนกันของอำนาจ เช่น การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ดำเนินงานภายใต้นโยบายของคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรภายในการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่วนการกำกับกิจการปฏิบัติงานนอกจากจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแล้วก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยเช่นกัน ทำให้รัฐวิสาหกิจเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ประกอบการ และผู้กำกับกิจการในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งการดำเนินการรูปแบบนี้อาจจะเหมาะสมในยุคที่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ผูกขาดการประกอบการ แต่ต่อมาเมื่อเกิดแนวคิดของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการเป็นผู้ประกอบการและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นจุดเริ่มต้นของความจำเป็นในการแบ่งแยกควบคุมกำกับ โดยเฉพาะการควบคุมกำกับกิจการสาธารณูปโภคทั้งหลายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการเอกชนรายต่าง ๆ ซึ่งในประเทศไทยได้มีแผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีการแยกหน่วยงานกำกับกิจการ (regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางนโยบาย (Policy maker) และผู้ประกอบการ (Operator)

⁶² คำว่า “หน่วยงานกำกับกิจการ” เป็นคำที่ผู้เขียนใช้ในการแปลคำว่า Regulator เนื่องจากคำที่นิยมใช้ในการแปลในปัจจุบันคือ “องค์กรกำกับกิจการ” อาจไม่ถูกหลักวิชาการหากใช้เรียกกับหน่วยงานที่มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากโดยเฉพาะ ซึ่งในทางวิชาการควรจะเรียกว่า องค์กร (Organization) แต่เนื่องจากหน่วยงานกำกับกิจการบางแห่งถูกจัดตั้งในรูปแบบส่วนราชการ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของรัฐ หรือที่เรียกว่าองค์กร (Organ) ของรัฐเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า คำว่า “หน่วยงานกำกับกิจการ” น่าจะเป็นคำแปลที่เหมาะสมสำหรับคำว่า Regulator มากที่สุด

⁶³ OECD, *The Governance Regulators*, (Paris : OECD Publishing, 2014), p.117.

โดยแผนดังกล่าวกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับกิจการรายสาขาเพื่อควบคุมกำกับกิจการสาธารณูปโภค
ในประเด็นต่อไปนี้⁶⁴

- 1) เพื่อให้มีบริการอย่างทั่วถึงเพียงพอ
- 2) เพื่อให้มีคุณภาพบริการที่ดี
- 3) เพื่อให้ราคาอยู่ในระดับที่เหมาะสม
- 4) เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน และ
- 5) เพื่อป้องกันมิให้มีการโอนอำนาจผูกขาดจากรัฐไปเป็นของเอกชน

ภายหลังการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในยุโรป
หลายประเทศได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกัน
ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการเอกชนในตลาดและป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนกันของ
อำนาจรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ประกอบการในตลาดกิจการเดินรถไฟอยู่ด้วย เช่น ในสหราชอาณาจักรได้มีการ
การจัดตั้งหน่วยงาน Rail Regulator ในเยอรมนีได้จัดตั้งหน่วยงาน Federal Railway Authority ขึ้นมา
เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับผู้ประกอบการเดินรถไฟ นอกจากนี้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา
อาจจะมีการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับด้านเศรษฐกิจออกจากหน่วยงานกำกับกิจการด้านเทคนิค
อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟในยุโรปนอกจากจะทำหน้าที่ควบคุม
กำกับในด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังทำหน้าที่ควบคุมกำกับทางด้านเทคนิคในหน่วยงานเดียวกันอีกด้วย
ส่งผลให้สามารถการควบคุมกำกับด้านเทคนิคความปลอดภัยค่านึงถึงผลกระทบต่อเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น
สามารถใช้บริหารงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมกำกับทั้งด้านเทคนิคและเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และทำให้การควบคุมกำกับทั้งสองด้านนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น⁶⁵

2.3.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจที่เป็นอิสระ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ
ดังที่ได้กล่าวไป อีกทั้งต้องดำเนินการในลักษณะที่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการแทรกแซงน้อยที่สุดตาม
หลักการเปิดเสรีเศรษฐกิจที่ประเทศไทยมีพันธผูกพันตามองค์การการค้าโลก และ GATs จึงเกิด
แนวคิดของการมีหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจที่เป็นอิสระ เนื่องจากต้องการส่งเสริม
การแข่งขันและเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการสาธารณูปโภคที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ
เช่น กิจการสายส่ง สายจำหน่ายไฟฟ้า รวมทั้งกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง กิจการดังกล่าวจึงต้องม
ีการควบคุมกำกับที่ดีที่สุดที่เหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งในด้านราคา

⁶⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น. 431.

⁶⁵ World Bank, *supra note 41*, p.151.

คุณภาพบริการ มาตรฐานความปลอดภัย และสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการลงทุน ดังนั้นหน่วยงานกำกับกิจการที่ดียิ่งควรมีลักษณะ ดังนี้

1) หน่วยงานกำกับกิจการจะต้องมีสถานะและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ตามกฎหมาย มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบที่ชัดเจนจากผู้ประกอบการและหน่วยงานรัฐที่กำหนดนโยบาย เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือและมีความเป็นธรรม⁶⁶

2) หน่วยงานกำกับกิจการจะต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานที่เหมาะสม มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลของอุตสาหกรรมที่ควบคุมกำกับเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจต่อกรกับผู้ประกอบการและมีอำนาจในการบังคับคำสั่งของตนโดยปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมืองหรือผู้ประกอบการ⁶⁷

3) หน่วยงานกำกับกิจการจะต้องมีบุคลากรที่ดีและมีงบประมาณเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่⁶⁸

4) หน่วยงานกำกับกิจการต้องได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและนักลงทุนในการควบคุมกำกับ รวมทั้งต้องมีกระบวนการที่โปร่งใสในการระงับข้อพิพาทและพิจารณาคำอุทธรณ์เรื่องต่าง ๆ⁶⁹

5) หน่วยงานกำกับกิจการจะต้องมีความสม่ำเสมอในการควบคุมกำกับให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อผู้ประกอบการทุกราย⁷⁰

จะเห็นได้ว่าเมื่อนำลักษณะดังกล่าวมาพิจารณาหน่วยงานกำกับกิจการที่ดีจึงควรอยู่ในรูปแบบของหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระ (Independent Regulator) โดยที่หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐโดยตรงอย่างส่วนราชการ ไม่ควรจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเนื่องจากอาจถูกแทรกแซงการทำงานที่จากฝ่ายการเมืองได้ง่าย อีกทั้งหากควบคุมกำกับโดยรัฐที่ยังมีผลประโยชน์ทางการเงินจากการประกอบการโดยรัฐวิสาหกิจหรือนโยบายทางการเมืองของภาครัฐอาจจะขัดแย้งกับเป้าหมายทางธุรกิจของเอกชนอย่างรุนแรง อาจส่งผลให้ภาคเอกชนไม่สนใจเข้าแข่งขันประกอบการ และทำให้การพัฒนาการแข่งขันการประกอบการของภาคเอกชนต้องหยุดชะงักลงไป อีกทั้งก่อนการลงทุนภาคเอกชนก็กังวลว่ากฎระเบียบของภาครัฐจะทำลายผลประโยชน์จากการลงทุนของเอกชนหรือร้ายแรงไปจนถึงขั้นยึดกิจการของภาคเอกชนไปเป็นของรัฐเอง

⁶⁶ *Ibid.*, p.148

⁶⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น. 431.

⁶⁸ *เพ็ญอ้าง*, น. 431.

⁶⁹ *เพ็ญอ้าง*, น. 431.

⁷⁰ World Bank, *supra note 41*, p.148.

อย่างไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว หากมีหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระมีความเป็นมืออาชีพและมีการตัดสินใจที่ปลอดภัยเมืองก็จะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนได้มากยิ่งขึ้น⁷¹

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาที่มีลักษณะใกล้เคียงกับหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจที่เป็นอิสระและปรากฏอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน อย่างไรก็ตาม รูปแบบการดำเนินงานทั้งสองรูปแบบในฐานะหน่วยงานกำกับกิจการไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากในกรณีของรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะตั้งขึ้นมาควบคุมกำกับกิจการ อีกทั้งเมื่อรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ประกอบกิจการแล้วก็ย่อมขัดกับแนวคิดของการแบ่งแยกผู้ประกอบกิจการออกจากผู้ควบคุมกำกับและหน่วยงานที่วางนโยบาย การดำเนินงานของหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีความเหมาะสม ส่วนขององค์การมหาชนแม้จะไม่ได้มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม แต่การดำเนินงานขององค์การมหาชนก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของรัฐบาล จึงไม่เหมาะสมกับลักษณะของหน่วยงานกำกับกิจการที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปควบคุมแทรกแซงน้อยที่สุด การที่จะให้หน่วยงานกำกับกิจการดำเนินการในรูปแบบองค์การมหาชนซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลจึงไม่มีความเหมาะสม⁷²

จึงเกิดข้อเสนอทางวิชาการในประเทศไทยในช่วงปฏิรูปการเมืองปี พ.ศ. 2540 ให้จัดตั้งองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแล หรือตรวจสอบกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของประเทศชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจรทบกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นมามีหน่วยงานในสหรัฐอเมริกาชื่อ Independent Regulatory Agency หน่วยงานในสหราชอาณาจักรชื่อ Non Department Public Bodies และหน่วยงานในฝรั่งเศสชื่อ Les Autorités Administratives Indépendantes⁷³ จนเกิดการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเฉพาะสาขาตามแนวทางของแผนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมขึ้น ซึ่งภายหลังได้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็นคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

⁷¹ *Ibid.*, p.148.

⁷² ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22*, น. 265-266.

⁷³ วิษณุ วัลญญู, *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น.16-33, 46-49.

และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในปัจจุบัน และอีกหน่วยงานหนึ่งคือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

ทั้งนี้หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระได้ โดยทั่วไปแล้วควรจะมีองค์ประกอบความเป็นอิสระของหน่วยงาน 2 ด้าน ดังนี้⁷⁴

1) อิสระในด้านโครงสร้างหน่วยงาน กล่าวคือ มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารตามสมควร มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการที่ตนควบคุมกำกับ โดยที่หน่วยงานอื่นไม่มีอำนาจดังกล่าว มีหน่วยธุรการของตนเอง มีอิสระทางงบประมาณและการบริหารบุคลากรของตนเอง

2) อิสระในด้านตัวบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหรือสมาชิกในหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง เว้นแต่จะมีพฤติกรรมเสื่อมเสียร้ายแรง มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกเพียงวาระเดียว เพื่อป้องกันว่าจะทำหน้าที่โดยค้ำใจถึงการกลับเข้ามารับตำแหน่งอีก การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่นเพื่อป้องกันสมาชิกของหน่วยงานมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องกับการทำงาน การกำหนดให้สมาชิกมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากบุคคลทั่วไป

สำหรับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการในลักษณะที่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระในกิจการภาคขนส่งกลับยังไม่ปรากฏขึ้น ทั้งที่ถูกกำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 มีเพียงหน่วยงานกำกับกิจการรายสาขาภาคขนส่ง ที่เป็นส่วนราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เช่น กรมขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งตั้งขึ้นมาภายหลังเกิดปัญหาด้านการบินพลเรือน แม้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ก็อาจมีปัญหว่าหน่วยงานดังกล่าวจัดเป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระหรือไม่เพียงใด เนื่องจากยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการบินพลเรือนและรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมอย่างใกล้ชิด

ในขณะที่กิจการเดินรถไฟในประเทศไทยเองทั้งที่เป็นกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองและกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมือง ก็ยังไม่พบว่ามีหน่วยงานกำกับกิจการด้านนี้โดยเฉพาะขึ้นมาควบคุมกำกับกิจการ เนื่องจากภาครัฐยังไม่มีความนโยบายเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการ จึงมีเพียงการควบคุมดูแลภายในของรัฐวิสาหกิจ และการกำกับดูแลโดยทั่วไปของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป ในส่วนของบทที่ 5 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

⁷⁴ เฟิงอ๋าง, น. 42-43.

2.3.2.3 รูปแบบของหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ

รูปแบบของหน่วยงานกำกับกิจการทางเศรษฐกิจสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่⁷⁵

1) หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับกิจการเฉพาะภาคธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง หรือการกำกับแนวตั้ง (Single Regulator) หมายถึง การควบคุมกำกับภาคธุรกิจอันใดอันหนึ่ง ครอบคลุมทุกมิติ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

2) หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับกิจการในแนวนอน หรือหน่วยงานกำกับกิจการโดยทั่วไป หมายถึง อำนาจในการกำกับกิจการเรื่องต่าง ๆ เนื่อทุกวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดให้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม และป้องกันการผูกขาดในกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขัน เป็นการควบคุมกำกับเชิงพาณิชย์ หรือควบคุมกำกับด้านราคา หน่วยงานประเภทนี้ได้แก่ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค

3) หน่วยงานในรูปแบบที่มีอำนาจในการกำกับกิจการหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators) หน่วยงานกำกับกิจการรูปแบบนี้จะควบคุมกำกับภาคอุตสาหกรรมอื่นที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและกฎหมายคล้ายคลึงกัน เช่น อุตสาหกรรมการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้า การวางท่อแก๊ส การไปรษณีย์ หน่วยงานกำกับกิจการรูปแบบนี้มีการใช้ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ส่วนหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการประเภทนี้ในกิจการเดินรถไฟ มีหน่วยงาน Bundesnetzagentur (BNetz) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการเปิดโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานในกิจการเดินรถไฟ และควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า แก๊ส โทรคมนาคมและไปรษณีย์อีกด้วย

การเลือกรูปแบบหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟในแต่ละแบบนั้นมีข้อดี และข้อเสียต่างกันไป ประเทศกำลังพัฒนาบางแห่งอาจเลือกแนวทางรูปแบบหน่วยงานกำกับกิจการที่มีอำนาจกำกับหลายกิจการเป็นหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟซึ่งมีข้อดีคือกรณีที่มีลักษณะของกิจการที่ควบคุมกำกับมีความใกล้เคียงกัน ก็ทำให้การควบคุมกำกับกิจการด้านหนึ่ง ๆ สามารถเป็นบทเรียนการควบคุมกำกับในด้านอื่นที่ใกล้เคียงกันได้ด้วย เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านก็สามารถทำงานควบคุมกำกับกิจการอื่น ๆ ได้ แต่ก็มีข้อเสียคือ หน่วยงานกำกับกิจการนั้นอาจมีอำนาจมากเกินไปจนเกิดการบิดเบือนอำนาจ มีการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะกิจการ อีกทั้งหน่วยงานก็อาจจะมีขนาดใหญ่ทะเยอทะยานเกินไปจนยากต่อการบริหารจัดการ⁷⁶ ขณะที่ประเทศในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปหลายประเทศกลับเลือกจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟรูปแบบหน่วยงานกำกับแนวตั้งควบคุมกำกับเฉพาะกิจการเดินรถไฟเท่านั้น

⁷⁵ ร่มฉัตร วชิรรัตนกรกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 268-270.

⁷⁶ World Bank, *supra note 41*, p.152.

2.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

โดยปกติแล้วหน่วยงานกำกับกิจการควรจะต้องมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷⁷

1) อำนาจในการอนุญาตให้ประกอบกิจการ ประกอบด้วย การอนุญาตให้ประกอบกิจการ การควบคุมกำกับให้ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการให้บริการ มาตรฐานความปลอดภัย มาตรฐานการดูแลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พิกัดอัตราค่าบริการ เงื่อนไขการลงทุน ข้อห้ามในการกระทำอันเป็นการกีดกันทางการค้า การกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาต

2) อำนาจในการควบคุมสิทธิสัมปทานเส้นทางเดินรถไฟ อำนาจนี้ควรจะเป็นอำนาจในหน่วยงานเดียวกับหน่วยงานที่ควบคุมใบอนุญาตประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม หากเป็นอำนาจของคนละหน่วยงาน ผู้ประกอบการก็ไม่ควรจะได้รับสิทธิสัมปทานในเส้นทางเดินรถไฟ หากปราศจากใบอนุญาตการประกอบการเดินรถไฟจากหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมใบอนุญาต⁷⁸

3) อำนาจในการกำหนดอัตราค่าบริการ ได้แก่ การกำหนดและทบทวนระดับอัตราค่าบริการตามระยะเวลาที่กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายราคาที่กำหนดโดยรัฐบาลและกฎหมายในกรณีที่กิจการมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีการแข่งขันไม่เพียงพอ เช่น ในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นที่โดยปกติแล้วแทบจะไม่มีการแข่งขันการให้บริการระหว่างผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งโดยตรง แต่หน่วยงานกำกับกิจการจะต้องเข้ามาคุ้มครองผู้ใช้บริการไม่ให้ต้องใช้บริการในระดับอัตราที่สูงเกินไป โดยการเข้ามาควบคุมพิกัดราคาค่าบริการตั้งแต่การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเดินรถไฟเอกชนผ่านการเปรียบเทียบผลการประกอบการของแต่ละบริษัท

4) อำนาจในการส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟมีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในครั้งเดียว ดังนั้นหน่วยงานกำกับกิจการก็ต้องคิดค่าบริการการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับต้นทุนการลงทุนด้วย⁷⁹

5) อำนาจในการกำหนดให้มีการเข้าถึงโครงข่าย ในกรณีที่มีการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในลักษณะที่มีโครงสร้างการบริหารแบบ Vertical Separation จะต้องดูแลไม่ให้เกิดการกีดกันผู้ประกอบการขนส่งในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน (non-discriminatory access) หรือแม้แต่ในกรณีการแบ่งแยกโครงสร้างกิจการตามส่วนภูมิภาคแบบ Horizontal Separation ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารแบบ Vertical Integration ก็จะต้องมีการเชื่อมต่อการขนส่งระหว่าง

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*, น.438-440.

⁷⁸ World Bank, *supra note 41*, p.143.

⁷⁹ *Ibid.*, pp.138-139.

ผู้ประกอบการที่มีเส้นทางรถไฟติดต่อกัน หน่วยงานกำกับกิจการก็จะต้องมีอำนาจในการควบคุมกำกับให้เกิดการเชื่อมต่อโครงข่าย รวมทั้งควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมใช้ทางรถไฟ ระบบเทคนิคของโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้ขบวนรถไฟสามารถเข้าถึงสถานีปลายทางของผู้ประกอบการแต่ละรายได้

- 6) อำนาจกำหนดและตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ
- 7) อำนาจส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดในกิจการที่รัฐเปิดให้มีการแข่งขัน เช่น ในกรณีที่มีการเปิดให้มีผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟหลายรายในเส้นทางเดียวกัน
- 8) อำนาจคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ การรับคำร้องเรียน สอบสวนคำร้องเรียน ดำเนินการแก้ไข ระวังข้อพิพาท และลงโทษผู้ประกอบการตามระเบียบและเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบการ
- 9) อำนาจในการทบทวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาต ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้
 - 9.1) อำนาจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใบอนุญาตและเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาตอันประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประเภทได้แก่ เงื่อนไขที่กำหนดนโยบายการประกอบกิจการสงวนไว้เป็นอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เงื่อนไขที่กำหนดและเปลี่ยนแปลงได้โดยหน่วยงานกำกับกิจการฝ่ายเดียว และเงื่อนไขที่กำหนดและเปลี่ยนแปลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับกิจการและผู้ประกอบการ
 - 9.2) ออกคำสั่งชั่วคราวและคำสั่งถึงที่สุดในกรณีฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาต
 - 9.3) เพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตอย่างต่อเนื่อง
- 10) อำนาจให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทั่วโลกได้มีแนวคิดในการสนับสนุนให้รัฐเข้าไปผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดด้วยเหตุผลต่าง ๆ อันเป็นภารกิจของรัฐ แต่กลับทำให้งานกิจการเดินรถไฟขาดทุน เป็นภาระทางการคลังของภาครัฐและมีสภาพล้าสมัยไม่ตอบสนองต่อผู้ใช้บริการ จึงมีการเปิดให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอีกครั้งโดยอาศัยแนวทางต่าง ๆ เพื่อลดภาระของภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเดินรถไฟขนส่งเพื่อประโยชน์ในการเดินทางของประชาชนและผู้ใช้บริการอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐเพียงแต่ลดบทบาทในการควบคุมทางเศรษฐกิจจากการเป็นผู้ประกอบการมาเป็นรัฐผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจเท่านั้น โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟขึ้นมาควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการเดินรถไฟของรัฐและของเอกชน เพื่อส่งเสริมให้การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีการแข่งขันที่เป็นธรรมและมีการประกอบกิจการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในบทที่ 3 และบทที่ 4 จะได้กล่าวถึงแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่น และของสหภาพยุโรป เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการเปรียบเทียบกับกรณีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยต่อไป

บทที่ 3

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศลำดับแรก ๆ ของโลก ที่มีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยกิจการเดินรถไฟในญี่ปุ่นถือว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากมีบริการที่ทันสมัยระดับแนวหน้าของโลก ทั้งกิจการเดินรถไฟเองก็มีผลประกอบการที่ดี สามารถทำกำไรทำให้ไม่เป็นภาระต่อภาครัฐเหมือนดังเช่นก่อนช่วงการเปิดเสรี กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของญี่ปุ่นจึงมีความน่าสนใจในการศึกษาเพื่อหาแนวทางการเปิดเสรีที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

3.1 ประวัติกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของญี่ปุ่นก่อนการเปิดเสรี

เมื่อครั้งเริ่มก่อตั้งกิจการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่น กิจการเดินรถไฟเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ โดยมีทางรถไฟระหว่างเมืองสายแรกของญี่ปุ่นคือทางสายโตเกียว - โยโกฮามา ก่อสร้างและเปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1872 ประกอบกิจการโดยส่วนราชการที่ชื่อ Imperial Japanese Government Railways (JGR) ต่อมาเนื่องจากปัญหาสถานะทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะขยายเส้นทางรถไฟเพิ่มจากเดิมได้อีก ในปี ค.ศ. 1881 รัฐบาลจึงให้บริษัทเอกชนชื่อ Nippon Railway ก่อสร้างและดำเนินกิจการเดินรถไฟเอกชนสายแรก และต่อมากิจการเดินรถไฟที่เป็นของเอกชนได้ก่อตั้งขึ้นกว่า 17 บริษัท มีเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองเป็นจำนวนมากกว่า 60% ของทางรถไฟทั้งประเทศ¹

อย่างไรก็ตาม มีความพยายามจะดำเนินการซื้อกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1891 โดยรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการซื้อกิจการเดินรถไฟของเอกชนแต่ถูกสภา Diet ปฏิเสธไป จนในปี ค.ศ. 1906 ภายหลังสงครามจีน - ญี่ปุ่น และสงครามรัสเซีย - ญี่ปุ่น สิ้นสุดลง โดยชัยชนะของกองทัพญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นที่ในขณะนั้นมีนโยบายชาตินิยมได้ดำเนินการโอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐด้วยเหตุผลทางการทหาร² โดยการเสนอร่างกฎหมายโอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐต่อสภา Diet ในเดือนมีนาคม และสภา Diet ก็ได้เห็นชอบให้ตรากฎหมาย Railway Nationalization Act ขึ้นในปีดังกล่าว มีผลทำให้ทรัพย์สิน

¹ Mitsuhide Imashiro, “Nationalisation of Railways and Dispute over Reconstruction to Standard Gauge,” 4 *Japan Railway & Transport Review* 42, 42 (March 1995).

² *Ibid.*, p.43.

ของกิจการเดินรถไฟของเอกชนโอนมาเป็นของรัฐภายใน 10 ปี และรัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 1907 ส่งผลให้ JGR มีทางรถไฟที่ดำเนินการเพิ่มขึ้นประมาณ 4,500 กิโลเมตร เมื่อรวมกับทางรถไฟของรัฐที่ดำเนินการโดย JGR อยู่แล้วมีผลทำให้ JGR มีทางรถไฟทั้งสิ้น 7,800 กิโลเมตร ผลที่ตามมาทำให้ในช่วงเวลานั้น JGR เป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง แต่เพียงผู้เดียวในดินแดนของประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าก็ยังมียุทธเอกชนที่ประกอบกิจการเดินรถไฟอยู่บ้าง ก็เป็นเพียงการประกอบกิจการเดินรถไฟในท้องถิ่นสายสั้นๆ ที่ไม่มีความสำคัญ

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ในปี ค.ศ. 1949 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายแปรสภาพ JGR เป็นรัฐวิสาหกิจชื่อ Japanese National Railway (JNR) โดยคำแนะนำของกงบัญชาการทหารสหรัฐอเมริกา³ซึ่งยึดครองประเทศญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง โดยรัฐก็ยังผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นโดยการดำเนินการของ JNR แต่เพียงผู้เดียว แม้แต่กิจการเดินรถไฟระบบใหม่ ซึ่งมีการตัดเส้นทางแนวใหม่และมีสถานีแยกจากสถานีเดิม เช่น กิจการเดินรถไฟความเร็วสูงสาย Tokaido Shinkansen ที่เป็นเส้นทางรถไฟสายใหม่จากสถานีโตเกียวถึงสถานีชินโอซะกะ และเป็นรถไฟความเร็วสูงสายแรกของญี่ปุ่นที่เปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1964 ก็ยังก่อสร้างและประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งโดย JNR ลักษณะการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นที่ชื่อ JNR นี้มีอยู่ตลอดจนกระทั่งมีการตรากฎหมายแปรรูป JNR ในปี ค.ศ. 1987

3.2 สภาพปัญหาที่ทำให้เกิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่น

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นที่ดำเนินการแบบผูกขาดโดย JNR แม้จะไม่ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟรายอื่น แต่ด้วยเทคโนโลยีการขนส่งสมัยใหม่ที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังยุคสงครามโลก มีการสร้างถนนที่สะดวกสบายเพิ่มขึ้นจำนวนมากในประเทศญี่ปุ่นและมีอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์เติบโตขึ้นมาอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้การขนส่งทางรถไฟถูกท้าทายโดยการขนส่งรูปแบบอื่น จนเริ่มส่งผลกระทบต่อระบบที่เห็นได้ชัดในปี ค.ศ. 1963 ที่ JNR เริ่มประสบปัญหาขาดทุนครั้งแรกและขาดทุนสะสมต่อไปในปีถัดมา⁴ แม้ว่า JNR จะมีความพยายามปรับปรุงกิจการหลายครั้ง โดยมีการยกเลิกการเดินรถไฟขนส่งในเส้นทางที่ขาดทุน

³ Mitsuhide Imashiro, “Dawn of Japanese National Railways,” 10 *Japan Railway & Transport Review* 46, 46 (January 1997).

⁴ East Japan Railway Culture Foundation, แปรรูปการรถไฟแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น, แปลโดย นคร จันทศรี, (กรุงเทพมหานคร : แอดวานซ์ พรินติ้ง เซอร์วิส, 2555), น.22.

มีการปรับปรุงทางบัญชี และมีการเพิ่มค่าบริการ แต่ JNR ก็ยังขาดทุนอย่างต่อเนื่อง จนในปี ค.ศ. 1986 JNR มียอดขาดทุนสะสมทั้งสิ้น 25 ล้านล้านเยน โดยสภาพปัญหาของกิจการเดินรถไฟของ JNR ก่อนที่จะทำการเปิดเสรีสามารถสรุปได้ดังนี้⁵

1) ปัญหาขาดอิสระความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากต้องของบประมาณในการดำเนินงานจากรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงค่าโดยสารต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ส่งผลให้การดำเนินงานตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง

2) ขาดแรงจูงใจในกลุ่มแรงงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตัดสินใจในการตกลงสภาพการจ้าง ซึ่งสุดท้ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล อีกทั้งฝ่ายแรงงานเองมีความคิดว่า “รถไฟของรัฐบาลจะไม่มีวันล้มละลาย” ทำให้ไม่ตระหนักถึงการลดค่าใช้จ่ายและขาดความมุ่งมั่นในการเพิ่มผลผลิต

3) รูปแบบโครงสร้างองค์การเป็นแบบรวมศูนย์ที่ใหญ่โตเกินไป และมีการบริหารแบบตายตัว ทำให้ไม่สามารถถ่ายทอดนโยบายไปถึงฝ่ายปฏิบัติการระดับล่างได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งฝ่ายบริหารก็ไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาของกิจการที่แตกต่างกันในแต่ละส่วนของภูมิภาค เช่น ค่าโดยสารรถไฟ และค่าจ้างพนักงาน ที่ไม่สอดคล้องกับรายได้ รายจ่ายของคนที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคของประเทศ

4) ขาดจิตสำนึกในการแข่งขัน เนื่องจาก JNR เป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งประเทศ ทำให้องค์การขาดความตระหนักที่จะต้องแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตัดสินใจดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่เคยผูกขาดโดย JNR ด้วยวิธีการแปรรูป JNR และเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเดินรถไฟแทนรัฐ โดยได้ดำเนินการตรากฎหมาย 3 ฉบับที่สำคัญเพื่อให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเดินรถไฟแทนรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ 1) The Japanese National Railways Restructuring Law 2) The Law Concerning Passenger Railway Companies and the Japan Freight Railway Company 3) Railway Business Act โดยกฎหมาย The Japanese National Railways Restructuring ได้บัญญัติเน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวไว้ในมาตรา 1 ว่า “เพื่อแก้ไขความล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติในอดีตโดยการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมกับธุรกิจการขนส่งเพื่อประโยชน์ของประชาชนและเศรษฐกิจ

⁵ เฟ็งฮ้าง, น.23-25.

ของประเทศญี่ปุ่น”⁶ ซึ่งในหัวข้อถัดไปจะได้อธิบายรูปแบบการบริหารกิจการเดินรถไฟรูปแบบใหม่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว และแนวทางการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

3.3 แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น

3.3.1 การดำเนินการเพื่อแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น (JNR)

ปลายปี ค.ศ. 1986 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ดำเนินการตรากฎหมาย The Japanese National Railways Restructuring Law และ The Law Concerning Passenger Railway Companies and the Japan Freight Railway Company เพื่อทำการแปรรูป JNR ในปี ค.ศ. 1987 ออกเป็นบริษัทเอกชนจำนวน 7 บริษัท หรือที่เรียกว่ากลุ่มบริษัท JR โดยได้จัดตั้งเป็นบริษัทเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารจำนวน 6 บริษัทเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารแยกตามส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น (horizontal Separation) เพื่อแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจในอดีตที่ส่งผลให้การตัดสินใจทางธุรกิจมีความล่าช้า ไม่ทันต่อการตอบสนองความต้องการผู้ใช้บริการ รวมถึงพนักงานของกิจการเดินรถไฟในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีบริษัทที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวดังนี้

- 1) บริษัท JR Hokkaido รับผิดชอบเดินรถไฟบนเกาะฮอกไกโดทั้งหมด
- 2) บริษัท JR East รับผิดชอบเดินรถไฟบนเกาะฮอนชูเฉพาะภูมิภาคโทโฮกุ คันทอ และโคชินเอะสึ ซึ่งเป็นส่วนตะวันออกของเกาะฮอนชู
- 3) บริษัท JR Central (JR Tokai) รับผิดชอบเดินรถไฟบนเกาะฮอนชูเฉพาะภูมิภาคโทไกซึ่งเป็นตอนกลางของเกาะฮอนชู

⁶ Article 1 “This Law sets forth the basic items for fundamental restructuring of the management of the Japanese National Railways (hereinafter called “Japanese National Railways Restructuring”) for establishing an efficient management system in response to the situation whereby it has become increasingly difficult for the Japanese National Railways to secure appropriate and sound management under the nationwide integrated management system in the form of a public corporation as is evidenced by the failure of its railway business and other business operations. It is deemed crucially important to create a new management structure that can cope appropriately with transport trends and deliver the functions expected of a key transport enterprise in Japan with greater efficiency, thereby helping to stabilize and improve people ’ s lives and the national economy”

- 4) บริษัท JR West รับผิดชอบเดินรถไฟบนเกาะเกาะฮอนชูเฉพาะภูมิภาคโฮะกุริกุ คันไซ และชูโงะกุ ซึ่งเป็นด้านตะวันตกของเกาะฮอนชู
- 5) บริษัท JR Shikoku รับผิดชอบเดินรถไฟทั้งหมดบนเกาะชิโกะกุ
- 6) บริษัท JR Kyushu รับผิดชอบเดินรถไฟทั้งหมดบนเกาะคิวชู

ภาพที่ 3.1

การแบ่งส่วนกิจการบริษัทเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่เกิดจากการแปรรูป JNR



ส่วนอีก 1 จาก 7 บริษัทคือ บริษัท JR Freight ทำหน้าที่รับผิดชอบให้บริการเดินรถไฟขนส่งสินค้าทั่วประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งบริษัท Japanese National Railway Settlement Corporation (JNRSC) เป็นบริษัท Holding company ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นถือหุ้นอยู่ทั้งหมดขึ้นมาเพื่อถือหุ้นในกลุ่มบริษัท JR ทั้ง 7 บริษัทไว้ชั่วคราวระหว่างรอจำหน่ายหุ้นบริษัทเหล่านี้ในตลาดหลักทรัพย์ และรับการโอนหนี้สินบางส่วนจาก JNR ไปบริหารจัดการต่อไป เนื่องจากบริษัทที่เกิดจากการแปรรูปจะรับโอนหนี้สินจาก JNR เฉพาะหนี้ที่จะไม่เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานของบริษัทต่าง ๆ ในอนาคตเท่านั้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 JNRSC ได้เริ่มขายหุ้นบริษัท JR West บริษัท JR Central บริษัท JR East ครั้งแรกในตลาดหลักทรัพย์ (IPO) และได้ดำเนินการทยอยขายหุ้นเรื่อย ๆ จนสามารถขายหุ้นของภาครัฐออกจนหมดในปี ค.ศ. 2006 ส่วนบริษัทที่เหลือยังไม่สามารถดำเนินการขายหุ้น

ในตลาดหลักทรัพย์ได้เพราะยังไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุ้มครองผู้ลงทุนตามกฎหมายตลาดหลักทรัพย์ของญี่ปุ่นได้⁷

การแปรรูปและแปรสภาพรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ ทำให้กิจการของบริษัททั้ง 7 แห่ง มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลขึ้นมา และสามารถทำธุรกิจอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องได้จากเดิมที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้เฉพาะธุรกิจเดินรถไฟเท่านั้น และต้องดำเนินการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม กฎหมาย The Law Concerning Passenger Railway Companies and the Japan Freight Railway Company ก็ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (MLIT) ในการกำกับดูแลในฐานะผู้ถือหุ้นอยู่ โดยการจัดทำงบประมาณ การกู้ยืมระยะยาว และการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ จนกว่าจะได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนทั้งหมด ดังเช่นกิจการบริษัท JR West บริษัท JR Central และบริษัท JR East ภาครัฐจึงจะหมดอำนาจในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลกิจการของบริษัทรถไฟเหล่านี้ เหลือเพียงอำนาจในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟดังเช่นการควบคุมกำกับผู้ประกอบการเดินรถไฟของเอกชนรายอื่น ๆ

3.3.2 การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติ

3.3.2.1 ประเภทกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติ

รัฐสภาญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย Railway Business Act ขึ้นมาพร้อมกับกฎหมายแปรรูป JNR เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่นขึ้นใช้บังคับกับกิจการเดินรถไฟทุกประเภท ทั้งรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมืองและกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ทั้งกิจการขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้า ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่นทุกรายจึงต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ตามกฎหมายฉบับนี้ หากฝ่าฝืนประกอบกิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจะต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านเยน หรือทั้งจำทั้งปรับตามที่มาตรา 67 แห่งกฎหมาย Railway Business Act ได้กำหนดไว้ โดยกฎหมาย Railway Business Act มาตรา 2 ได้แบ่งประเภทของการประกอบกิจการเดินรถไฟออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 ผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่มีโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของตนเอง

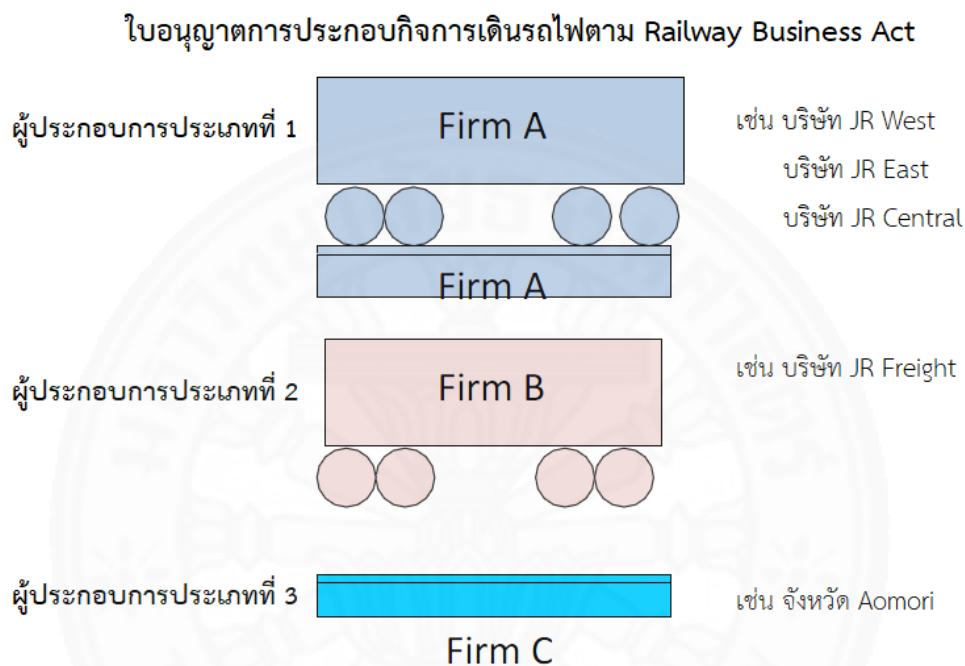
ประเภทที่ 2 ผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งโดยใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของผู้อื่น

⁷ East Japan Railway Culture Foundation, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*, น.67.

ประเภทที่ 3 ผู้ก่อสร้างทางรถไฟเพื่อขายให้แก่ผู้ประกอบการประเภทที่หนึ่ง หรือเพื่อมีโครงข่ายระบบรถไฟเป็นของตนเองแล้วให้ผู้ประกอบการประเภทที่สองใช้เดินรถไฟขนส่ง

ภาพที่ 3.2

ประเภทใบอนุญาตกิจการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่น



ภายหลังจากที่มีการแปรรูปการรถไฟแห่งชาติของญี่ปุ่นเป็นบริษัทเอกชน และเปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟแล้ว พบว่าลักษณะโครงสร้างของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีบริษัทเอกชนที่เป็นกลุ่มบริษัท JR และกลุ่มบริษัทเดินรถไฟเอกชนรายอื่น ๆ เป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟประเภทที่ 1 ซึ่งมีโครงสร้างพื้นฐานเป็นของตนเอง และเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งในเส้นทางของตนเองจำนวนมากที่สุด^๘ ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารกิจการเดินรถไฟรูปแบบ Vertical Integration โดยสาเหตุที่มีผู้ประกอบการประเภทที่ 1 เป็นจำนวนมากก็เนื่องมาจากผู้ประกอบการเดินรถไฟในญี่ปุ่นทั้งกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมืองและรถไฟระหว่างเมือง มักจะทำธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บริเวณรอบสถานีรถไฟและริมทางรถไฟไปด้วย เพื่อต่อยอดธุรกิจให้เติบโตมากขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาถึงลักษณะการบริหารกิจการเดินรถไฟ

^๘ Fumitoshi Mizutani, “Regulation and Deregulation in the Japanese Rail Industry”, 3 *CESifo DICE Report* 10, 11 (Winter 2005).

เฉพาะกลุ่มบริษัท JR ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเกือบทั้งหมดในญี่ปุ่น จะพบว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นแบ่งแยกการบริหารกิจการเดินรถไฟตามแนวราบ (horizontal Separation) โดยแบ่งแยกพื้นที่การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศตามการแบ่งส่วนกิจการของกลุ่มบริษัท JR ด้วย

ในด้านการเชื่อมต่อการขนส่งทางรถไฟระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายนั้น เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นมีการแบ่งแยกตามส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือมีผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองรายอื่นที่มีทางรถไฟของตนเอง กฎหมาย Railway Business Act มาตรา 22-2 และมาตรา 22-3 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการในการเชื่อมต่อการเดินทาง (Measures for Smoothing Connection) เอาไว้ โดยมาตรา 22-3 กำหนดให้ผู้ประกอบการรายต่าง ๆ จะต้องพยายามดำเนินการให้เกิดการเชื่อมต่อการเดินทางทั้งการขนส่งผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้า ทั้งระหว่างผู้ประกอบการเดินรถไฟด้วยกันและกับผู้ประกอบการขนส่งรูปแบบอื่น เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้ใช้บริการ โดยหากมีผู้ประกอบการรายอื่นร้องขอให้มีการเจรจาให้เกิดการเชื่อมต่อการขนส่ง ผู้ประกอบการที่ถูกร้องขอจะต้องดำเนินการตามที่ถูกร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวจะมีความเสี่ยงที่จะขัดขวางต่อการประกอบกิจการเดินรถไฟ หรือมีเหตุอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งผู้ประกอบการรายอื่นที่ถูกปฏิเสธนั้นสามารถอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ให้ดำเนินการเจรจากันใหม่ได้ ทั้งนี้หากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถตกลงเรื่องภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมต่อกันได้ ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องสามารถร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ วินิจฉัยสั่งการได้ และมาตรา 22-3 ได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ประกอบการจะก่อสร้างหรือปรับปรุงทางรถไฟ หากมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องให้เกิดการเชื่อมต่อรัฐมนตรีจะออกคำแนะนำให้ผู้ประกอบการทำการก่อสร้างทางรถไฟหรือสถานีรถไฟเชื่อมต่อกันก็ได้

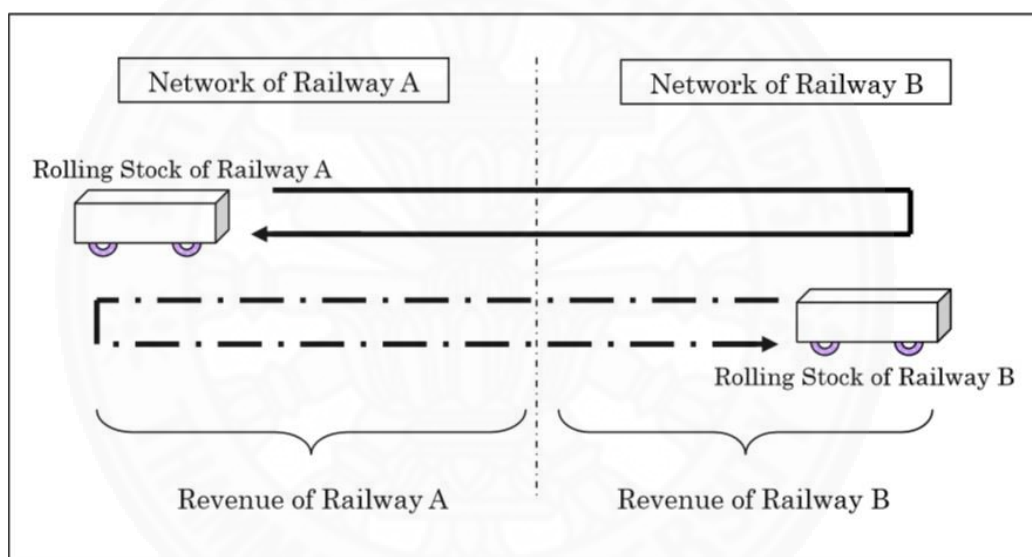
มาตรการในการเชื่อมต่อการขนส่งทางรถไฟ จึงมีทั้งกรณีที่สถานีรถไฟปลายทางเป็นของผู้ประกอบการรถไฟหลายราย เช่น สถานีรถไฟโตเกียว ที่แบ่งสัดส่วนการเดินรถไฟสายต่าง ๆ มาตั้งแต่ก่อนที่จะแปรรูป JNR แล้ว ภายหลังจากแปรรูปจึงแบ่งส่วนสถานีให้แก่บริษัท JR Central บริษัท JR East บริษัท Tokyo Metro และบริษัทอื่น ๆ ที่รับผิดชอบระบบขนส่งมวลชนภายในนครโตเกียว จึงทำให้ผู้โดยสารสามารถเชื่อมต่อการเดินทางกับบริการของผู้ประกอบการรายอื่นได้โดยการเปลี่ยนขบวนรถไฟที่สถานีปลายทาง

ส่วนการเชื่อมต่อการเดินทางอีกกรณีหนึ่ง คือการที่ผู้ประกอบการแต่ละรายเดินรถไฟขนส่งข้ามเขตโครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการอื่น โดยทำสัญญาตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการรายที่จะเข้าไปใช้โครงสร้างพื้นฐานกับผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน

ซึ่งเมื่อได้ทำสัญญากันแล้ว ผู้ประกอบการรายที่หนึ่งก็จะสามารถเดินรถข้ามเข้าไปในเขตของผู้ประกอบการรายที่สองหรือรายที่สามได้ แต่ความรับผิดชอบในเรื่องความปลอดภัยในการเดินขบวนรถไฟขนส่งจะตกแก่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของเส้นทางรถไฟที่ขบวนรถไฟนั้นเดินรถผ่าน เนื่องจากจะมีการเปลี่ยนพนักงานขับรถไฟที่สถานีปลายทางเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ประกอบการเดินรถไฟแต่ละราย เพื่อแบ่งความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยในการเดินรถ ส่วนรายได้จากการให้บริการรถไฟขนส่งก็ต้องแบ่งให้บริษัทที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานตามสัดส่วนที่มีการเดินรถไฟผ่าน⁹ตามที่ปรากฏในภาพที่ 3.3

ภาพที่ 3.3

การเชื่อมต่อการให้บริการรถไฟขนส่ง



ที่มา : Fumio Kurosaki, “An Analysis of Vertical Separation of Railways,” (Ph.D Thesis, The University of Leeds, 2008), p.165.

นอกจากผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 1 แล้ว ยังมีกิจการเดินรถไฟประเภทที่ 2 และ 3 อีกจำนวนหนึ่ง เช่น ทางรถไฟสาย Aoimori ซึ่งภายหลังแปรรูป JNR ได้โอน

⁹ Fumio Kurosaki, “An Analysis of Vertical Separation of Railways,” (Ph.D Thesis, The University of Leeds, 2008), pp.165-166.

โครงสร้างทางให้เป็นของจังหวัด Aomori¹⁰ และมีบริษัทเอกชนมาใช้ทางเพื่อประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง และกรณีบริษัท JR Freight ที่เป็นบริษัทให้บริการเดินรถไฟขนส่งสินค้า โดยเดินรถไฟขนส่งสินค้าเกือบทั้งหมดเป็นการประกอบกิจการในรูปแบบผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 2 มีเพียงบางเส้นทางระยะทางประมาณ 50 กิโลเมตรที่ JR Freight มีทางรถไฟเป็นของตนเอง จึงเป็นลักษณะการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation คล้ายกับรูปแบบของสหภาพยุโรปซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3.3.2.2 การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติของเอกชน

การเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟเอกชนทั้งสามประเภทจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย Railway Business Act กำหนดไว้ โดยมาตรา 3 (1) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ เป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ โดยใช้ระบบการอนุญาต บริษัทเอกชนที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการจะต้องพิจารณาจากแผนแม่บทที่กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ กำหนดขึ้นมา แล้วยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ซึ่งคำขอนั้นจะต้องระบุรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

- 1) ชื่อผู้ยื่นคำขอ
- 2) เส้นทางที่ประสงค์จะประกอบกิจการเดินรถไฟ
- 3) ประเภทกิจการเดินรถไฟที่ประสงค์จะประกอบกิจการ
- 4) ให้ระบุประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งว่าจะขนส่งผู้โดยสารหรือขนส่งสินค้า และระบุช่วงระยะเวลาที่ขอประกอบกิจการ
- 5) แผนงานการประกอบกิจการเดินรถไฟในเบื้องต้นซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทที่กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ กำหนดขึ้นมา
- 6) มีความต้องการที่จะต้องก่อสร้างเพื่อเริ่มธุรกิจหรือไม่
- 7) ในกรณีประสงค์จะเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 1 หากจะให้ผู้ประกอบการรายอื่นใช้ทางรถไฟของตน ให้ระบุว่าจะให้ผู้ใดใช้ทางรถไฟของตน กรณีจะเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 2 จะต้องระบุว่าผู้ประกอบการรายใดอนุญาตให้ใช้ทางรถไฟเพื่อเดินรถไฟขนส่งของตน และกรณีประสงค์จะเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 3 จะต้องระบุว่าจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใดเป็นผู้ใช้ทางรถไฟที่สร้างขึ้น
- 8) ประมาณการรายได้ และรายจ่ายจากการประกอบกิจการ

¹⁰ รูปแบบการบริหารราชการของญี่ปุ่นแบ่งเป็นสองชั้น คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่เรียกว่าจังหวัด (Prefecture) ของญี่ปุ่นเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากเทียบกับประเทศไทยอาจเรียกว่าเป็นองค์กรบริการส่วนจังหวัด (อบจ.)

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ จะพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ว่ามีความสอดคล้องกับ แผนแม่บทที่กระทรวงกำหนดหรือไม่ในประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นแรกคือแผนธุรกิจของบริษัทเอกชนมีความเป็นไปได้ในทางธุรกิจ ประเด็นที่สองแผนของบริษัทเอกชนมีการวางแผน เรื่องความปลอดภัยอย่างเพียงพอ ประเด็นที่สามพิจารณาจากแผนปฏิบัติการของเอกชน และประเด็นที่สี่ คือเอกชนมีความสามารถทางการเงินและเทคโนโลยีอย่างเพียงพอ¹¹ จึงจะออกใบอนุญาตให้เอกชน เป็นผู้ประกอบกิจการได้ ทั้งนี้ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ จะออกใบอนุญาต ประกอบกิจการเดินรถไฟประเภทที่ 3 ก็จะต้องออกใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่จะมาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่จะสร้างขึ้นของผู้ประกอบการ เดินรถไฟประเภทที่ 3 ดังกล่าวด้วย ใบอนุญาตที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ออกให้แก่ผู้ประกอบการนี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดอายุ สามารถใช้ได้จนกว่าจะถูกเพิกถอน ใบอนุญาตตามกฎหมายหรือผู้ประกอบการขอเลิกการประกอบกิจการ

เมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟแล้ว หากผู้ประกอบการ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 3 จะต้องทำการก่อสร้างทางรถไฟและสถานีรถไฟ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุมัติแผนการก่อสร้างจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ เสียก่อน เมื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเสร็จแล้ว หากจะทำขบวนรถไฟ มาเดินรถไฟให้บริการขนส่งก็จะต้องได้รับการตรวจมาตรฐานและรับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ตามกฎหมาย Railway Business Act มาตรา 13 ประกอบกับ หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย Railway Operation Act เสียก่อน และในกรณีที่ผู้ประกอบการตามใบอนุญาต ประเภทที่ 1 และ 3 ซึ่งมีโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของตนเองประสงค์จะอนุญาตให้ผู้ประกอบการ ประเภทที่ 2 มาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของตนเองเพื่อการเดินรถไฟขนส่งก็จะต้องได้รับอนุญาต ให้ทำสัญญาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ เสียก่อนตาม Railway Business Act มาตรา 15 และในขั้นตอนสุดท้ายผู้ประกอบการจะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานเดินรถไฟ ตามที่กฎกระทรวงกำหนดและแจ้งให้รัฐมนตรีทราบถึงแผนการดำเนินงานดังกล่าวด้วยตามที่ Railway Business Act มาตรา 13 กำหนดเอาไว้ จึงจะสามารถเริ่มประกอบกิจการเดินรถไฟได้ตามกฎหมาย

ทั้งนี้หากผู้ประกอบการต้องการจะเลิกกิจการ มาตรา 28-2 กำหนดไว้ว่า หากเป็นกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีนับถึงวันที่จะเลิกกิจการ โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นจาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องก่อน หากการเลิกกิจการนั้นจะไม่กระทบต่อ

¹¹ Fumitoshi Mizutani, *Supra Note 7*, p.12.

ประโยชน์สาธารณะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ จึงจะแจ้งให้ผู้ประกอบการสามารถเลิกกิจการในวันที่ประสงค์จะเลิกกิจการตามที่แจ้งเรื่องให้รัฐมนตรีทราบได้ ส่วนกรณีกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 6 เดือน แต่หากเป็นกิจการที่ไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กำหนดระยะเวลาการแจ้งให้รัฐมนตรีทราบล่วงหน้าก็จะเหลือเพียง 3 เดือน

3.3.2.3 บทบาทของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติ

แม้ว่าจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ JNR ให้เป็นบริษัทเอกชน 7 แห่ง และได้ดำเนินการขายหุ้นของรัฐในบริษัทที่เกิดจากการแปรรูปไปแล้วจำนวน 3 แห่ง แต่หน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังมีบทบาทในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ทั้งในการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการตามกฎหมาย Business Railway Act โดยตรงจากการเป็นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ซึ่งเป็นกิจการธุรกิจรถไฟประเภทที่ 3 ดังเช่น กรณีทางรถไฟสาย Aomori ที่จังหวัด Aomori เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อให้บริษัทรถไฟ Aomori ที่เป็นของเอกชนใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง¹²

ในส่วนของรัฐบาลญี่ปุ่นยังมีส่วนเป็นผู้ประกอบกิจการโดยอ้อมอยู่โดยให้หน่วยงานของภาครัฐเข้าถือหุ้นในบริษัทเดินรถไฟกลุ่ม JR อีก 4 บริษัทที่ยังไม่ได้ดำเนินการแปรรูปขายหุ้นให้กับภาคเอกชนอย่างสมบูรณ์ โดยหน่วยงานรัฐที่ถือหุ้นอยู่ก็คือ The Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (JRTT) ซึ่งได้รับโอนหุ้นในบริษัทกลุ่ม JR ต่อมาจาก the Japan Railway Construction Public Corporation รัฐวิสาหกิจที่รับโอนหุ้นและหนี้สินมาจาก JNRSC อีกทอดหนึ่ง ในการเข้าประกอบกิจการเดินรถไฟโดยภาครัฐโดยอ้อมนี้ ภาครัฐจะไม่ได้ให้เงินอุดหนุนกิจการแก่บริษัททั้ง 4 แห่งแต่อย่างใด การประกอบกิจการจึงเป็นการดำเนินการตามแนวทางธุรกิจอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม กฎหมาย The Japanese National Railways Restructuring Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้แปรรูป JNR ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 12 ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพในการบริหาร (Funds for stabilization of management) ขึ้นมาเพื่อรักษาเสถียรภาพของบริษัท บริษัท JR Hokkaido JR Shikoku และบริษัท JR Kyushu ซึ่งมีศักยภาพในการหารายได้น้อยกว่า 3 บริษัทที่ถูกแปรรูปอย่างเต็มตัวไปแล้ว โดยการหักผลกำไรบางส่วนของบริษัทมาไว้ในกองทุนดังกล่าว เพื่อที่จะได้ใช้ชดเชยผลประโยชน์เมื่อบริษัทรถไฟแห่งใดแห่งหนึ่งขาดทุนต่อไป

¹² Transport Analysis, *Railway in Sweden and Japan – a comparative study*, (Stockholm, 2014), p 62.

3.3.2.4 สภาพตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติในปัจจุบัน

ในปัจจุบันการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะมีการเปิดให้เอกชนรายต่าง ๆ สามารถยื่นข้อเสนอขออนุญาตประกอบกิจการได้ และหากข้อเสนอของเอกชนมีความสอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ และเอกชนมีความเหมาะสมที่จะประกอบกิจการในประเด็นต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ก็จะต้องออกใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟให้แก่เอกชนที่ยื่นคำขอ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการพิจารณาว่ากิจการเดินรถไฟใดเป็นกิจการที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชน แม้จะต้องขาดทุน การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดจึงเป็นลักษณะกิจการในเชิงพาณิชย์ทั้งหมด และผู้ประกอบการเอกชนจะไม่มีสิทธิได้รับการอุดหนุนกิจการจากภาครัฐตามกฎหมายแต่อย่างใด

ในทางปฏิบัติแล้ว การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองความเร็วปกติในประเทศญี่ปุ่นเกือบทั้งหมดก็ยังเป็นการประกอบกิจการของกลุ่มบริษัท JR ทั้ง 6 แห่ง ซึ่งเป็นบริษัทที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ JNR ที่เคยผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในอดีต โดยบริษัทเหล่านี้ได้แบ่งเขตการประกอบกิจการตามส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศตามที่กฎหมาย The Japanese National Railways Restructuring Law ได้กำหนดเอาไว้ สภาพกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นจึงแทบจะไม่มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการในตลาดกิจการเดินรถไฟบนเส้นทางเดียวกันเลย ทั้งในรูปแบบของการแข่งขันกันเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ และการแข่งขันกันบนทางรถไฟเดียวกันเลย¹³ เนื่องจากกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองมีต้นทุนการประกอบกิจการที่สูงกว่ากิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเมือง เพราะผู้ประกอบการจะต้องลงทุนก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อเดินรถเอง ด้วยเหตุที่โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีอยู่เดิมของกลุ่มบริษัท JR ถูกใช้เดินรถไฟอย่างเต็มที่แล้ว อีกทั้งแผนแม่บทที่กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ กำหนดขึ้นมานั้น ก็จะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการรายเดิมที่อยู่ในตลาดด้วย จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่รัฐบาลจะกำหนดแผนแม่บทขึ้นมาให้มีเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองที่มีลักษณะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิม อีกทั้งเส้นทางรถไฟของผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ แต่ไม่ได้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งด้วยนั้น ก็ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะต้องเปิดให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 รายต่าง ๆ เข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟได้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องยากที่จะมีผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมือง

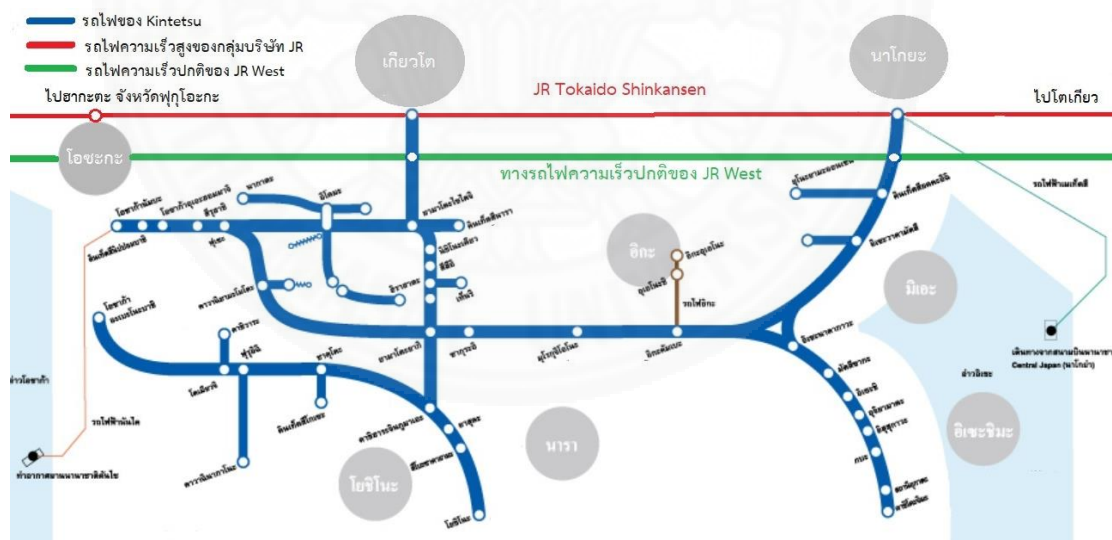
¹³ Fumitoshi Mizutani, *Supra Note 7*, pp.13 - 14.

รายใหม่ที่มีศักยภาพในการลงทุนทั้งโครงสร้างพื้นฐานระหว่างเมืองและลงทุนในด้านการเดินรถไฟขนส่งเข้ามาในตลาด

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองของเอกชนรายอื่นที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการบนทางรถไฟของตนเองซึ่งมีเส้นทางขนานแนวเดียวกัน (competition between the tracks) อยู่บ้างในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง¹⁴ ซึ่งผู้ประกอบการในลักษณะนี้มีอยู่จำนวนไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองเอกชนในลักษณะนี้จะเป็นกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองที่ให้บริการเฉลี่ยระยะทาง 50 – 100 กิโลเมตรเท่านั้น โดยมีเส้นทางรถไฟของบริษัท Kintetsu Railway เป็นทางรถไฟระหว่างเมืองของเอกชนสายที่ยาวที่สุด โดยเริ่มต้นจากเมืองโอซากะไปยังเมืองนาโกยะระยะทางประมาณ 180 กิโลเมตร จึงมีการแข่งขันกับกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารความเร็วปกติของบริษัท JR West และกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของบริษัท JR Central ซึ่งมีเส้นทางให้บริการผ่านเมืองดังกล่าวเช่นกัน ในลักษณะที่ปรากฏจากภาพ 3.4

ภาพที่ 3.4

เส้นทางให้บริการเดินรถไฟของบริษัท Kintetsu Railway



ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างเมืองนั้น ในทางปฏิบัติก็ผูกขาดอยู่โดยบริษัท JR Freight ที่ภาครัฐยังถือหุ้นโดยอ้อมอยู่รายเดียว โดยมีบริษัทเดินรถไฟขนส่งสินค้ารายอื่นอยู่เพียงไม่กี่ราย และรับขนส่งสินค้าในระยะทางสั้น ๆ บนทางรถไฟของตนเองเท่านั้น โดยในปี

¹⁴ Transport Analysis, *supra* note 12, p.42.

ค.ศ. 2011 JR Freight มีส่วนแบ่งในกิจการเดินรถไฟขนส่งเกือบทั้งหมดของตลาดขนส่งสินค้าทางรถไฟ ทั้งนี้การขนส่งสินค้าทางรถไฟในญี่ปุ่นมีส่วนที่น้อยมาก เพียง 5% จากการขนส่งสินค้าภายในประเทศทั้งหมด¹⁵

อย่างไรก็ตาม การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของกลุ่มบริษัท JR ที่แม้จะประกอบกิจการคนละพื้นที่กันก็ตาม แต่ผู้ประกอบการก็ยังคงแข่งขันกันในด้านประสิทธิภาพ การประกอบกิจการและการควบคุมต้นทุนกิจการด้วย เนื่องจากกฎหมาย Railway Business Act ให้อำนาจกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ควบคุมกำกับคุณภาพการให้บริการและอัตราค่าบริการ เพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการรถไฟผ่านการควบคุมกำกับแบบ Yardstick Regulation ที่กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ จะตรวจสอบเปรียบเทียบต้นทุนการประกอบกิจการ อัตราค่าบริการ และคุณภาพการให้บริการของผู้ประกอบการรายต่าง ๆ ในการพิจารณาอนุญาตเพิ่มเพดานอัตราค่าบริการตามที่ผู้ประกอบการยื่นคำขอมา¹⁶ ซึ่งหากผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพในการให้บริการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ หรือมีต้นทุนที่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ก็อาจใช้อำนาจตามกฎหมายไม่พิจารณาอนุมัติให้ขึ้นกรอบอัตราค่าบริการ หรือสั่งให้ลดอัตราค่าบริการ รวมทั้งสั่งให้ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการได้ ผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติในญี่ปุ่น ที่แม้ว่าส่วนใหญ่จะผูกขาดการให้บริการในเส้นทางของตน แต่ก็ยังคงต้องแข่งขันการบริหารจัดการกิจการให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองยังต้องแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่น ทั้งทางเครื่องบิน ทางถนน และทางเรือ ซึ่งผู้ประกอบการเดินรถไฟภาคเอกชนจะต้องแข่งขันในการนำเสนอบริการที่มีคุณภาพที่ดีกว่า ราคาค่าบริการที่ถูกกว่า และการจัดการต้นทุนที่ดีกว่า เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ เพราะรัฐบาลไม่ได้ให้การอุดหนุนกิจการดังเช่นเมื่อครั้งผูกขาดการประกอบกิจการโดยรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป สภาพเช่นนี้จึงทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเมื่อครั้งดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ¹⁷

3.3.3 การประกอบกิจการเดินรถไฟความเร็วสูง

กิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของญี่ปุ่นหรือที่เรียกว่า Shinkansen เป็นรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองประเภทที่ใช้ความเร็วสูงสุดในการเดินรถไฟตั้งแต่ 200 กม./ชม. ขึ้นไป เปิดดำเนินการสายแรกในเส้นทางสาย Tokaido Shinkansen ระหว่างสถานีโตเกียวถึงสถานีชินโอซะกะในปี ค.ศ. 1964 โดยระบบรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะแยกจากระบบรถไฟ

¹⁵ *Ibid.*, p 38.

¹⁶ Fumitoshi Mizutani, *Supra Note 7*, pp.12-14.

¹⁷ East Japan Railway Culture Foundation, *อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4*, น.55-58.

ความเร็วปกติโดยใช้รางขนาดความกว้าง 1.435 เมตร ในขณะที่รถไฟความเร็วปกติใช้รางความกว้างขนาด 1.067 เมตร¹⁸ การเดินรถไฟ Shinkansen มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน ไม่มีการเดินรถปะปนกันระหว่างรถไฟความเร็วสูงและรถไฟความเร็วปกติ และไม่มีขบวนรถไฟขนส่งสินค้าเข้ามาใช้ทางรถไฟ Shinkansen¹⁹ จึงสามารถทำความเร็วในการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารความเร็วสูงนี้ได้เต็มที่ สามารถให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่มีความรวดเร็วตรงต่อเวลามาก โดยมีค่าเฉลี่ยความล่าช้าไม่เกิน 1 นาทีนับตั้งแต่เปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1964

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการและพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงชื่อ Nationwide Shinkansen Railway Development Act ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการก่อสร้าง พัฒนารถไฟความเร็วสูง และหลักเกณฑ์การกำหนดมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ มอบหมายให้ผู้ที่มีความสามารถและมีความเหมาะสมจะดำเนินการตามแผนแม่บทเป็นผู้ก่อสร้างโครงสร้างระบบรถไฟความเร็วสูงและประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง ซึ่งในช่วงที่ก่อตั้งกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงในระยะแรกก็ยังคงให้รัฐวิสาหกิจ JNR เป็นทั้งเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งด้วย ต่อมาภายหลังการแปรรูปกิจการของ JNR จึงได้มีการจัดตั้งบริษัท Shinkansen Holding Corporation ขึ้นมาถือหุ้นในกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงของญี่ปุ่นแล้วให้บริษัทเอกชนที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปอันได้แก่ บริษัท JR West บริษัท JR Central และบริษัท JR East เข้าโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อใช้ในการเดินรถไฟขนส่ง ซึ่งเป็นการบริหารกิจการแบบ Vertical Separation แต่ในปี ค.ศ. 1991 บริษัทรถไฟเอกชนทั้งสามแห่งได้ทำการซื้อกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อกลับเข้าไปเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานเอง เนื่องจากประเด็นความไม่แน่นอนในค่าใช้จ่ายของบริษัทอันเกิดจากค่าเช่าทางรถไฟที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งการที่บริษัททั้งสามไม่ได้เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟบริษัทเหล่านี้จึงไม่สามารถสำรองค่าเสื่อมราคาไว้ได้ หากมีความจำเป็นต้องลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในอนาคตก็จะต้องมีการลงทุนภายในปีเดียวแทนที่จะหักค่าเสื่อมราคาหลาย ๆ ปี²⁰ ทำให้กิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของญี่ปุ่นในช่วงนี้กลับมามีรูปแบบการบริหารดังเช่นลักษณะที่ปรากฏทั่วไปในกิจการเดินรถไฟความเร็วปกติของญี่ปุ่นคือเป็นการบริหารแบบ Vertical Integration

¹⁸ Fumio Kurosaki, “Shinkansen investment before and after JNR reform ,” *The Economics of Investment in High-Speed Rail*, ed. OECD (OECD,2014), p.109.

¹⁹ Transport Analysis, *supra note 12*, p 61.

²⁰ Fumio Kurosaki, *supra note 18*, p.112.

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมาย Nationwide Shinkansen Railway Development Act มีผลใช้บังคับในวันที่ 18 ธันวาคม 2002 กำหนดให้การมอบหมายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงที่สร้างขึ้น รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษที่ชื่อว่า The Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (JRTC) ก่อสร้างโดยอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลกลางและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เส้นทางรถไฟความเร็วสูงผ่าน ในอัตราส่วน 2:1 ตามที่กำหนดในมาตรา 13 หรืออาจมอบหมายให้นิติบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสม และได้ยื่นข้อเสนอเข้ามาโดยดำเนินการออกค่าใช้จ่ายเอง ในทางปฏิบัติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้มอบหมายให้ JRTC เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและเป็นเจ้าของกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงตลอดมา

ส่วนการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟความเร็วสูงนั้น ตามกฎหมาย Nationwide Shinkansen Railway Development Act มาตรา 6 ประกอบกับ มาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ คัดเลือกเอกชนที่มีใบอนุญาต กิจการเดินรถไฟประเภทที่ 1 ตามกฎหมาย Railway Business Act ซึ่งมีความสามารถ และความเหมาะสมจะประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟความเร็วสูงยื่นข้อเสนอเข้ามาเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร โดยบริษัทเดินรถไฟเอกชนที่ได้สิทธิให้บริการในเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่สร้างขึ้นใหม่จะต้องจ่ายค่าเช่าโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงให้แก่ JRTC ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมากิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของญี่ปุ่นเกือบทั้งหมดจึงมีลักษณะ การบริหารกิจการแบบ Vertical Separation อีกครั้ง สาเหตุสำคัญที่ทำให้กิจการเดินรถไฟความเร็วสูง ในญี่ปุ่นมีรูปแบบการบริหารกิจการที่แตกต่างจากกิจการเดินรถไฟความเร็วปกติก็เนื่องมาจากการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากมากกว่า การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วปกติมาก และใช้ระยะเวลาคืนทุนที่นานอย่างน้อย 30 ปี จึงจำเป็นต้องแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงให้เป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐ²¹

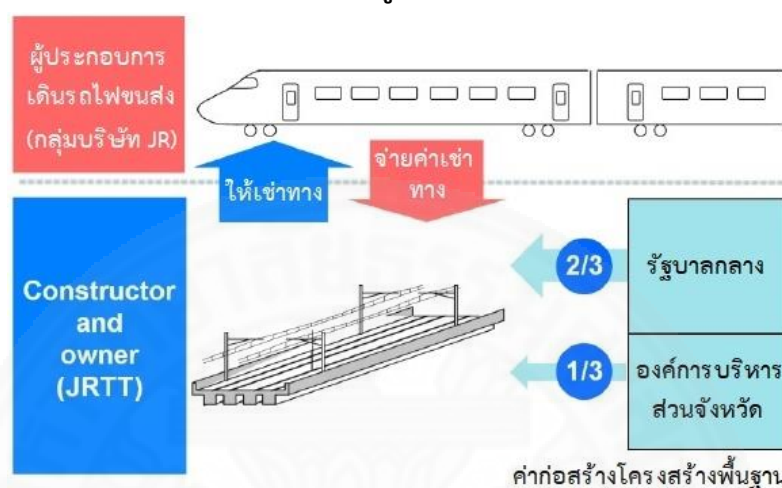
ในทางปฏิบัติส่วนของการเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟความเร็วสูงนั้น กลุ่มบริษัท JR ซึ่งผูกขาดการเดินรถไฟระหว่างเมืองความเร็วปกติตามส่วนของภูมิภาคที่ตนรับผิดชอบ ก็ยังคงได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้เดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟความเร็วสูงที่แบ่งแยกเป็นคนละระบบ อยู่เช่นเดิม เนื่องจากกลุ่มบริษัท JR เป็นผู้มียุทธศาสตร์ภาพในการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟความเร็วสูง จึงทำให้แทบจะไม่มีการแข่งขันระหว่างกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงและกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ความเร็วปกติในรูปแบบการแข่งขันบนเส้นทางที่ขนานไปแนวเดียวกัน (competition between

²¹ Fumio Kurosaki, *supra* Note 9, pp.193-194.

the tracks) แต่อย่างไร ยกเว้นเส้นทาง Tokaido Shinkansen ที่เป็นของบริษัท JR Central ทั้งสายทาง แต่มีแนวเส้นทางส่วนหนึ่งคาบเกี่ยวเข้าไปในเขตพื้นที่เดินรถไฟความเร็วปกติของบริษัท JR West

ภาพที่ 3.5

โครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงที่สร้างขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003



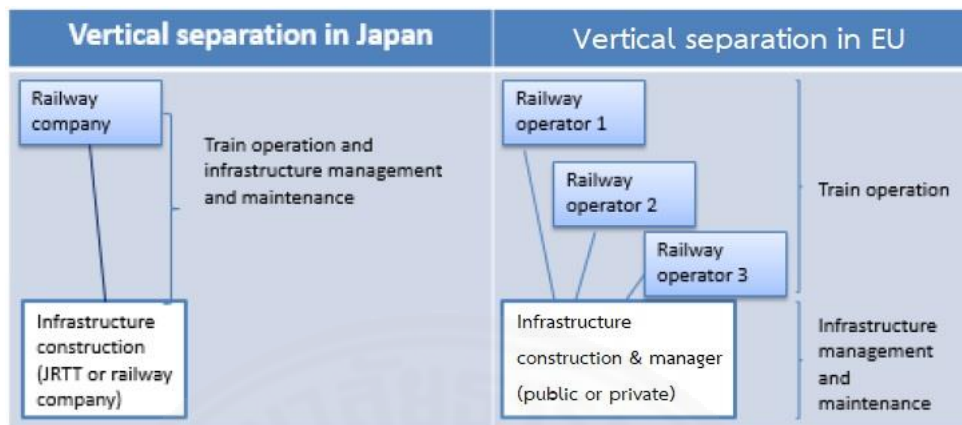
ที่มา : Transport Analysis, Railway in Sweden and Japan – a comparative study, (Stockholm, 2014), p.46.

ในการบริหารกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่น บริษัท JR ที่เข้าทางรถไฟของ JRTT เพื่อเดินรถไฟขนส่ง สามารถลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานส่วนต่าง ๆ ได้เอง ทำให้ทรัพย์สินในกิจการโครงสร้างพื้นฐานบางส่วนเป็นของบริษัท JR ที่ให้บริการรถไฟขนส่งอยู่ในเขตนั้น²² และบริษัทรถไฟ JR ที่ได้รับสิทธิเดินรถไฟขนส่งบนเส้นทางรถไฟความเร็วสูงนั้น สามารถจัดตารางเวลาการให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้เอง ซึ่งแตกต่างจากการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation ในกลุ่มประเทศยุโรปที่การซ่อมแซม ปรับปรุง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ และหน้าที่การจัดสรรตารางเวลาการเดินรถไฟขนส่งเป็นของผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟความเร็วสูงในญี่ปุ่นจึงมีสิทธิบริหารจัดการเดินรถไฟขนส่งแต่เพียงผู้เดียว แม้แต่ JRTT ซึ่งเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงก็ไม่ได้มีสิทธินำความจุทางรถไฟที่เหลืออยู่ไปให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายอื่นมาใช้ทางรถไฟความเร็วสูงสายนั้น ๆ ต่อไป จึงกล่าวได้ว่าการเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงนี้เป็นระบบสัมปทาน ซึ่งในทางทฤษฎีอาจกล่าวได้ว่าการแข่งขันกันของผู้ประกอบการเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ (competition for the tracks) แต่ไม่ได้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกัน

²² *Ibid.*, p.190.

ภาพที่ 3.6

การบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical separation ของญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับกลุ่มสหภาพยุโรป



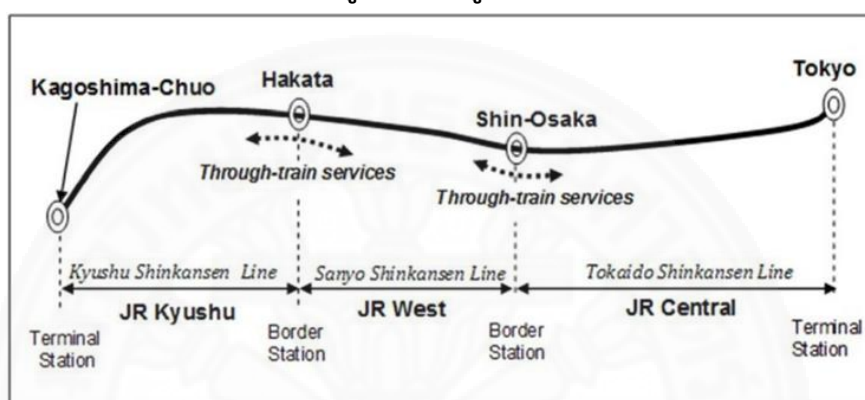
อย่างไรก็ตาม ภายหลังปี ค.ศ. 2003 ก็ยังมีโครงการรถไฟความเร็วสูง โครงการใหม่ที่รัฐบาลได้อนุญาตให้บริษัทเอกชนบริหารโครงการแบบ Vertical Integration คือโครงการรถไฟความเร็วสูงพลังแม่เหล็กไฟฟ้า (Maglev) สาย Chuo Shinkansen จากเมืองโตเกียวไปเมืองโอซากะ ที่ในปี ค.ศ. 2010 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ได้คัดเลือกให้บริษัท JR Central ทำการก่อสร้าง บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและเดินรถไฟขนส่ง โดยไม่ได้ใช้เงินทุนภาครัฐในลงทุนแต่อย่างใด²³ เนื่องจากเป็นระบบรถไฟระบบใหม่ที่มีคนละลักษณะกับรถไฟ Shinkansen ที่มีอยู่และอยู่ในช่วงของการเริ่มพัฒนาเทคโนโลยีให้สามารถให้บริการได้ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งโครงการนี้ได้เริ่มก่อสร้างในปี ค.ศ. 2013 และคาดว่าจะเปิดให้บริการได้ในปี ค.ศ. 2027

ในส่วนของการเชื่อมต่อการเดินทางภายในโครงข่ายของกิจการเดินรถไฟความเร็วสูง ซึ่งมีผู้ประกอบการเดินรถไฟอยู่หลายรายตามเขตรับผิดชอบของกลุ่มบริษัท JR นั้น ก็ต้องดำเนินการตามมาตรการในการเชื่อมต่อทางขนส่งทางรถไฟที่กำหนดในกฎหมาย Railway Business Act มาตรา 22-2 และ 22-3 เช่นกัน โดยกรณีเส้นทางจากภาคตะวันออกของเกาะฮอนชู ขบวนรถไฟจะมาถึงสถานีโตเกียวและไม่ได้มีการเดินรถต่อเข้าไปในเขตการเดินรถไฟของบริษัท JR Central และโซนตะวันตกของประเทศ เนื่องจากผู้โดยสารมักจะสิ้นสุดการเดินทางที่สถานีรถไฟโตเกียว และระบบไฟฟ้าที่จ่ายให้ขบวนรถไฟเป็นคนละระบบกันทำให้ไม่สามารถเดินรถไฟ

²³ Transport Analysis, *supra note* 12, p 62. See also Railway Gazette, “Chuo maglev project endorsed,” Accessed June 7, 2017, <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/chuo-maglev-project-endorsed.html>

ข้ามเขตได้²⁴แต่ผู้ให้บริการก็สามารถเปลี่ยนขบวนรถไฟภายในสถานีรถไฟโตเกียวได้โดยสะดวก ส่วนการเดินทางไฟความเร็วสูงจากสถานีโตเกียวไปโซนตะวันตกของประเทศ ซึ่งผ่านเขตผู้ประกอบการ ถึง 3 ราย ก็มีการเดินรถไฟขนส่งเชื่อมต่อข้ามเขตผู้ประกอบการลักษณะเดียวกับระบบรถไฟความเร็วปกติ โดยจะมีข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการให้เดินรถไฟข้ามเขตและต้องมีการเปลี่ยนพนักงานขับรถไฟที่สถานีปลายทางของผู้ประกอบการ และแบ่งรายได้ดังเช่นกรณีรถไฟความเร็วปกติ

ภาพที่ 3.7 การให้บริการรถไฟความเร็วสูงข้ามเขตผู้ประกอบการ



3.3.4 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

แม้จะมีการเปิดเสรีให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะของประชาชน และเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐก็จะต้องเข้ามาส่งเสริมความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในทางเศรษฐกิจ ภาครัฐจึงต้องเข้ามากำหนดทิศทางการประกอบกิจการโดยการกำหนดนโยบายในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของผู้ประกอบการเอกชน

ในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการประกอบกิจการเดินรถไฟทั้งหมดภายในประเทศโดยมี Counsel for Transport Policy ซึ่งเป็นองค์กรภายในกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ทำหน้าที่วางแผนแม่บทเกี่ยวกับการลงทุนระบบรถไฟภายในประเทศทั้งหมดทั้งระบบรถไฟความเร็วปกติและระบบรถไฟความเร็วสูง²⁵เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ใช้เป็นแผนแม่บทในการกำหนดทิศทางการพัฒนากิจการเดินรถไฟภายในประเทศและใช้พิจารณาการเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟของผู้ประกอบการเอกชนต่อไป ซึ่งการที่เอกชนจะเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟ

²⁴ Fumio Kurosaki, *Supra Note 18*, p.117.

²⁵ Transport Analysis, *supra note 12*, pp.54-55.

ในเส้นทางสายใหม่ได้ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ จะต้องมีแผนแม่บทดังกล่าวก่อนแล้วจึงจะเปิดให้เอกชนยื่นข้อเสนอที่สอดคล้องกับแผนแม่บทดังกล่าวเพื่อขออนุญาตประกอบกิจการได้

3.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น

3.4.1 หน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้หน่วยงานที่เป็นส่วนราชการคือ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ การประกอบกิจการเดินรถไฟทั้งระหว่างเมืองและภายในเขตเมือง โดยเฉพาะในกฎหมาย Railway Business Act ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนได้กำหนด อำนาจในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชนไว้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎและออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ

หน่วยงานและองค์กรที่มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่ได้แบ่งแยกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยได้มีการจัดตั้งกรมรถไฟ (Railway Bureau) สังกัดกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ขึ้นมา ทำหน้าที่ระดับปฏิบัติงานและช่วยเหลือด้านเทคนิคในการควบคุมกำกับด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ เพื่อเสนอ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมายต่อไป

รูปแบบหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่นเป็นการควบคุมกำกับโดยกระทรวงที่เป็นส่วนราชการ และโดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นนักการเมือง ในด้านข้อดี อาจมองได้ว่าเป็นหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง จึงทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน แต่ในด้านข้อเสีย การกำหนดให้กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ควบคุมกำกับ กิจการอาจทำให้หน่วยงานกำกับกิจการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในกิจการเดินรถไฟของบริษัทเอกชนที่รัฐถือหุ้นอยู่แล้ว หากเอกชนยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการก็อาจจะ เกิดอคติไม่อนุญาตให้เอกชนรายอื่นเข้าสู่ตลาด รวมทั้งในบางเส้นทางที่มีลักษณะแข่งขันกันระหว่าง ผู้ประกอบกิจการบนเส้นทางที่ขนานกัน หน่วยงานควบคุมกำกับก็อาจจะมือคดเอื้อผลประโยชน์ให้ บริษัทของรัฐก็ได้ เนื่องจากไม่มีกลไกใดที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บริษัทรถไฟ ที่รัฐถือหุ้นอยู่โดยอ้อม เอกชนรายอื่นจึงอาจไม่มีความมั่นใจที่จะได้รับความเป็นธรรมในการประกอบ กิจการมากนัก นอกจากนี้การที่รัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองมีอำนาจควบคุมกำกับยังอาจจะทำให้

เกิดความไม่มั่นใจว่าจะมีการแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ดังเช่นสมัยมีการประกอบกิจการโดยรัฐวิสาหกิจที่นักรการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงไม่ให้มีการขึ้นค่าโดยสาร หรือไม่ให้มีการยกเลิกการเดินรถไฟขนส่งในเส้นทางที่ไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินงานเพียงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองจนส่งผลกระทบต่อกิจการของ JNR อย่างมาก

3.4.2 อำนาจของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของญี่ปุ่น โดยเฉพาะในกฎหมาย Railway Business Act ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนได้ให้อำนาจกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ในการออกกฎและการออกคำสั่งเพื่อควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) การควบคุมกำกับกำกับการเข้าสู่ตลาดและออกจากตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเอกชนทั้งกิจการเดินรถไฟความเร็วปกติและรถไฟความเร็วสูง จะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ตามกฎหมาย Railway Business Act เสียก่อนจึงจะสามารถเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟได้ โดยใบอนุญาตที่ออกให้นี้จะไม่กำหนดระยะเวลาจนกว่าผู้ประกอบกิจการจะขอยกเลิกกิจการ หรือถูกรัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 30 เนื่องจากผู้ประกอบการฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ หรือมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือแผนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานรถไฟไม่ได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือผู้ประกอบการตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบการภายหลังได้รับใบอนุญาต เช่น ถูกศาลสั่งให้เป็นผู้ล้มละลาย

กรณีผู้ประกอบการรายใดประสงค์จะเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงแล้ว นอกจากจะต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย Railway Business Act แล้ว ก็จะต้องผ่านการพิจารณาคัดเลือกจากรัฐมนตรีกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ อีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาจากความสามารถที่จะประกอบกิจการเดินรถไฟตามที่กำหนดในกฎหมาย Nationwide Shinkansen Railway Development Act

ส่วนการออกจากตลาดนั้น ตามมาตรา 28-2 กรณีเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารประสงค์จะเลิกกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารทั้งหมดหรือบางส่วนจะต้องแจ้งรัฐมนตรีให้ทราบล่วงหน้า 1 ปี และกรณีเดินรถไฟขนส่งสินค้าต้องแจ้งล่วงหน้า 6 เดือน โดยรัฐมนตรีจะต้องรับฟังความเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย โดยรัฐมนตรีอาจจะยึดกำหนดระยะเวลาการเลิกกิจการเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะก็ได้

2) การควบคุมกำกับคุณภาพการให้บริการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ มีอำนาจควบคุมกำกับคุณภาพการให้บริการทั้งกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ความเร็วปกติและรถไฟความเร็วสูงตามกฎหมาย Railway Business Act ในประเด็นต่อไปนี้

2.1) ผู้ประกอบการจะต้องเสนอแผนปฏิบัติการเดินรถไฟขนส่งเสนอต่อ รัฐมนตรีก่อนเริ่มให้บริการเดินรถไฟขนส่งตามมาตรา 17 โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะต้อง สอดคล้องกับข้อกำหนดตามมาตรฐานในกฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้ผู้ประกอบการ เปลี่ยนแผนปฏิบัติการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการและประโยชน์สาธารณะได้ตามมาตรา 23 (1) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะต้องโทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาทตามมาตรา 70

2.2) รัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 22-2 ในการกำหนดกฎกระทรวง วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้เกิดมาตรการในการเชื่อมต่อการขนส่งทางรถไฟและกับการขนส่งรูปแบบ อื่น ๆ ซึ่งผู้ประกอบการรถไฟจะต้องพยายามดำเนินการให้เกิดการเชื่อมต่อการขนส่งดังกล่าว โดยในการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง หากผู้ประกอบการรายใดปฏิเสธที่จะเจรจาเพื่อ ให้เกิดมาตรการในการเชื่อมต่อดังกล่าว ผู้ประกอบการอีกฝ่ายสามารถร้องขอให้รัฐมนตรีสั่งการ ให้มีการเจรจาขึ้นใหม่ได้ หากฝ่าฝืนคำสั่งไม่เจรจาย่อมต้องโทษปรับ 1 ล้านบาท ตามมาตรา 70 ทั้งนี้หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นว่าฝ่ายใดจะต้องรับผิดชอบ จำนวนเท่าใด รัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ตามมาตรา 22-2 (4)

ในกรณีที่ผู้ประกอบการจะทำการปรับปรุง ก่อสร้างสถานีรถไฟหรือทางรถไฟ หากมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและมีความจำเป็นต้องให้เกิดการเชื่อมต่อทางรถไฟระหว่าง ผู้ประกอบการ รัฐมนตรีก็อาจจะมีคำแนะนำให้ผู้ประกอบการดำเนินมาตรการเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อได้ โดยคำแนะนำดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับแต่อย่างใด แต่หากรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 23 (1) ในกรณีที่เห็นว่าการที่ไม่มีการเชื่อมต่อจะกระทบต่อผู้ใช้บริการและประโยชน์สาธารณะ ก็อาจจะสั่งการ ให้เกิดการเชื่อมต่อการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือรถไฟขนส่งสินค้าได้ ผู้ฝ่าฝืนจะต้องโทษปรับ ไม่เกิน 1 ล้านบาทตามมาตรา 70

3) การควบคุมกำกับด้านมาตรฐานความปลอดภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ มีอำนาจควบคุมกำกับด้านความปลอดภัยในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง และกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงดังนี้

3.1) รัฐมนตรีอำนาจพิจารณาอนุมัติแผนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบ รถไฟรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของผู้ประกอบการที่จะต้องสอดคล้องกับกฎกระทรวง ที่กำหนดมาตรฐานเอาไว้ และเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วจะต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐมนตรีอีกครั้ง หากการก่อสร้างเป็นไปตามแผนที่ได้รับการอนุมัติจึงจะสามารถเปิดให้ใช้ทางรถไฟได้

3.2) การนำขบวนรถไฟมาให้บริการเดินรถไฟขนส่งนั้นก็ต้องได้รับการตรวจสอบและอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามกฎหมาย Railway Operation Act หรือไม่ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะสามารถใช้ขบวนรถไฟดังกล่าวนำมาให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้

3.3) Railway Business Act มาตรา 18-3 ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องมีระเบียบเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในกิจการเดินรถไฟของตน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับที่กฎกระทรวงกำหนด และแจ้งระเบียบรักษาความปลอดภัยดังกล่าวให้รัฐมนตรีทราบก่อนประกาศใช้ หากรัฐมนตรีพบว่าระเบียบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวง รัฐมนตรีอาจสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขแผนได้ หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่แก้ไขตามคำสั่งดังกล่าว อาจต้องโทษปรับตามที่กำหนดในมาตรา 70 ไม่เกิน 1 ล้านบาท

นอกจากนี้ Railway Business Act มาตรา 18-3 ยังกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องแต่งตั้งหัวหน้าผู้รับผิดชอบการจัดการด้านความปลอดภัยในการเดินรถไฟขนส่ง (Chief Safety Management Officer) เพื่อวางนโยบายและบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในกิจการเดินรถไฟ และผู้จัดการเดินรถไฟขนส่ง (Operation Manager) เพื่อรับผิดชอบบริหารจัดการเดินขบวนรถไฟ ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจจะสั่งให้ผู้ประกอบการถอดถอนบุคคลทั้งสองได้ หากพบว่าบุคคลทั้งสองบกพร่องต่อหน้าที่

3.4) Railway Business Act มาตรา 19 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการในการรายงานอุบัติเหตุทางรถไฟและสาเหตุของอุบัติเหตุต่อรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า และมีคณะกรรมการ Japan Transport Safety Board ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Establishment of the Japan Transport Safety Board Act เป็นคณะกรรมการอิสระสังกัดกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ มีอำนาจสืบสวนอุบัติเหตุและให้คำแนะนำมาตรการแก้ไขแก่กระทรวงในกรณีเกิดอุบัติเหตุทางเครื่องบิน รถไฟ ทางเรือ และอุบัติเหตุที่ร้ายแรงอื่น ๆ ²⁶ ที่จะเข้ามาทำการสอบสวนอุบัติเหตุร่วมกับผู้ประกอบการเดินรถไฟ

4) การควบคุมกำกับอัตราค่าบริการ กฎหมาย Railway Business Act มาตรา 16 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานฯ ในการควบคุมกำกับอัตราค่าโดยสารรถไฟขนส่งผู้โดยสาร โดยก่อนเริ่มกิจการผู้ประกอบการจะต้องได้รับการอนุมัติกรอบอัตราค่าโดยสารจากรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากต้นทุนการประกอบการที่เหมาะสม ประสิทธิภาพการบริหาร และกำไรในระดับที่เหมาะสม โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟจะต้อง

²⁶ Transport Analysis, *supra note 12*, p 53.

แบ่งแยกบัญชีธุรกิจที่ไม่เกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟออกต่างหาก เพื่อให้การคำนวณต้นทุนค่าโดยสารสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง²⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ประกอบการจะได้รับอนุมัติกรอบอัตราดังกล่าวไปแล้วก็ตาม แต่รัฐมนตรีก็ยังมีอำนาจตามมาตรา 23 (1) ในกรณีที่จะเห็นว่ากระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือผู้ใช้บริการ โดยสามารถออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงค่าโดยสาร รวมทั้งค่าระวางสินค้าที่ผู้ประกอบการเรียกเก็บจากผู้ให้บริการได้ด้วย

ส่วนกรณีการทำสัญญาอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อเดินรถไฟขนส่งนั้น มาตรา 15 กำหนดให้การทำสัญญาต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสียก่อน โดยเป็นการควบคุมกำกับที่มีวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านเทคนิค คือ ป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายจากการเดินรถไฟที่อาจเกิดขึ้นได้จากการมีผู้ประกอบการหลายรายเข้าไปใช้ทางรถไฟ และวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจคือพิจารณาว่าอัตราค่าใช้โครงสร้างพื้นฐานที่จัดเก็บนั้นมีความสมเหตุสมผลหรือไม่

มีข้อสังเกตว่าการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายให้อำนาจในการควบคุมกำกับในประเด็นต่าง ๆ แก่ภาครัฐค่อนข้างมาก เนื่องมาจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นแทบไม่ได้มีการแข่งขันกันภายในตลาดกิจการเดียวกันเลย และในทางปฏิบัติก็มีแต่ผู้ประกอบการเดินรถไฟประเภทที่ 1 จึงไม่มีการแบ่งแยกกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติออกจากกิจการเดินรถไฟขนส่งที่สามารถเปิดให้เอกชนหลายรายเข้ามาประกอบกิจการได้ โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการก็จะเป็นผู้ผูกขาดในเส้นทางที่ตนเองได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ จึงมีความจำเป็นต้องให้ภาครัฐเข้ามาควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิด โดยใช้วิธีควบคุมกำกับแบบ Yardstick Regulation คือการเปรียบเทียบต้นทุนและประสิทธิภาพการประกอบกิจการระหว่างผู้ประกอบการรายต่าง ๆ ที่ผูกขาดการประกอบกิจการภายในเส้นทางรถไฟของตนในปัจจุบันต่าง ๆ ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ต้นทุนการจัดหาขบวนรถไฟ ต้นทุนการจัดการเดินรถไฟ และต้นทุนการบริหารจัดการสถานี²⁸ เพื่อใช้ในการพิจารณาอนุมัติขึ้นค่าโดยสารของผู้ประกอบการเอกชน รวมทั้งหากประสิทธิภาพในการดำเนินงานล่าช้าลงมากจนกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รัฐมนตรีก็อาจใช้อำนาจสั่งแก้ไขตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 (1) ได้

²⁷ Fumitoshi Mizutani, *supra note 7*, p.13.

²⁸ *Ibid.*, p.14.

3.5 ปัญหาการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น

ในการแปรรูป JNR เพื่อทำการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้เกิดปัญหากับกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ไม่ได้รับการจ้างงานต่อไปจนเกิดเหตุประท้วงหลายครั้ง จนมีการนัดตีขึ้นสู่ชั้นศาลและมีการต่อสู้กันยาวนานถึง 23 ปี จนกระทั่งคดียุติในชั้นศาลสูงสุดในปี ค.ศ. 2010 โดยรัฐบาลยินยอมชดใช้เงิน 22 ล้านเยนให้แก่พนักงานที่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องร้องจำนวนกว่า 904 คน²⁹ ซึ่งในประเด็นเรื่องปัญหาด้านแรงงานนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาร่วมกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยด้วย เพราะหากพนักงานรถไฟได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีมากเกินไปจนสมควร การเปิดเสรีในประเทศไทยก็ย่อมไม่สามารถดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อย

นอกจากนี้ไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันการให้บริการเดินรถไฟขนส่งในเส้นทางเดียวกันมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วมีการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration ที่ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งเป็นผู้ประกอบการรายเดียวกันในเส้นทางสายต่าง ๆ และแม้ภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ JNR ให้เกิดการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารตามส่วนของภูมิภาค ซึ่งเป็นการปรับปรุงโครงสร้างให้มีการบริหารแบบแบ่งแยกกิจการตามส่วนภูมิภาค (horizontal Separation) ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการปรับปรุงแบบจากการที่มีรัฐวิสาหกิจแห่งเดียวผูกขาดกิจการทั้งประเทศ มาเป็นบริษัทเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร 6 แห่ง แบ่งส่วนการผูกขาดกิจการเดินรถไฟตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ

ส่วนในกรณีที่มีการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation การแยกผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งออกจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ในกรณีรถไฟความเร็วสูงที่สร้างภายหลังปี ค.ศ. 2003 แต่การให้บริการเดินรถไฟขนส่งก็ยังเป็นการประกอบกิจการของกลุ่มบริษัท JR อยู่ดี อีกทั้งระบบกฎหมายญี่ปุ่นก็ไม่ได้ส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายอื่นมาให้บริการแข่งขันบนทางรถไฟความเร็วสูงนี้แต่อย่างใด เพราะให้อำนาจผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเป็นผู้จัดการตารางเดินรถไฟได้เอง และไม่มีหลักเกณฑ์บังคับว่าผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจะต้องเปิดให้เอกชนรายอื่นเข้ามาใช้ทางรถไฟความเร็วสูงนี้ได้โดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ ในทางปฏิบัติกลุ่มบริษัท JR จึงเป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งระบบรถไฟความเร็วปกติและระบบรถไฟความเร็วสูง

²⁹ The Japan Times, “Top court settles 23-year JNR unionist suit,” Accessed August 1, 2017, <http://www.japantimes.co.jp/news/2010/06/29/news/top-court-settles-23-year-jnr-unionist-suit/>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงสร้างตลาดกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น จะไม่ได้เน้นการแข่งขันภายในตลาดกิจการเดินรถไฟ แต่ผู้ประกอบการก็ยังคงแข่งขันกับการขนส่งในรูปแบบอื่น เช่น ทางถนน หรือเครื่องบิน เพราะการปรับรูปแบบผู้ประกอบการเดิมที่ภาครัฐเคยผูกขาดมาเป็นการให้วิสาหกิจเอกชนเข้ามาประกอบกิจการแทน ทำให้เอกชนมีแรงจูงใจในการแข่งขันปรับปรุงบริการมากกว่าในอดีต เนื่องจากไม่สามารถปล่อยให้กิจการขาดทุนแล้วรอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลเหมือนดังเช่นสมัยดำเนินการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยรัฐวิสาหกิจ

แต่ด้วยสภาพการผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเอกชนในเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ จึงต้องให้อำนาจควบคุมกำกับกิจการแก่ภาครัฐอย่างมาก เพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการให้สามารถใช้บริการรถไฟที่มีคุณภาพ และมีราคาโดยสารที่เหมาะสมไม่ให้ผู้ประกอบการเอกชนถือโอกาสใช้อำนาจผูกขาดแสวงหาผลประโยชน์จนเกินสมควร อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานกำกับกิจการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสม ก็อาจจะเป็นการแทรกแซงทำลายเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชนลงจนท้ายที่สุดเอกชนไม่สามารถอยู่ในตลาดต่อไปได้

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในญี่ปุ่นที่กล่าวถึงในบทนี้มีลักษณะค่อนข้างแตกต่างจากการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหภาพยุโรป ซึ่งในประเด็นที่แตกต่างกันเหล่านี้ประเทศญี่ปุ่นก็มีความเห็นว่าระบบกิจการเดินรถไฟของตนเองเหมาะสมแล้ว เช่น ในประเด็นเรื่องการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration สามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินงานได้มากกว่า และสามารถบริหารจัดการเดินรถไฟขนส่งได้ง่ายกว่ารูปแบบการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสหภาพยุโรปเนื่องจากกิจการเดินรถไฟของตนนั้นมีความหนาแน่นในการเดินรถไฟขนส่งที่สูงกว่าสหภาพยุโรปมาก³⁰ แต่การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสหภาพยุโรปก็มีเหตุผลบางประการที่แตกต่างจากเหตุผลของประเทศญี่ปุ่น ในบทต่อไปจึงจะได้กล่าวถึงลักษณะการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปเพื่อที่จะได้ใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่น เพื่อใช้วิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยต่อไป

³⁰ Fumitoshi Mizutani and Kiyoshi Nakamura, “The Japanese Experience with Railway Restructuring,” in *Governance, Regulation, and Privatization in the Asia-Pacific Region*, ed Takatoshi Ito (Chicago : University of Chicago Press, 2004), pp.332-333.

บทที่ 4

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหภาพยุโรป มีแนวคิดส่วนหนึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ ประชากร และเงินทุนได้อย่างเสรี การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟจึงเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อจะให้เป้าหมายของการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปบรรลุผล¹ โดยสหภาพยุโรปได้ดำเนินการออกข้อกำหนดเพิ่มระดับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟใช้บังคับกับรัฐสมาชิกอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 จนถึงปัจจุบัน ในบทนี้จึงนำเสนอการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป 2 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร และเยอรมนี ซึ่งได้มีการดำเนินการเปิดเสรีตามแนวทางที่สหภาพยุโรปกำหนดจนมีระดับความก้าวหน้าในการเปิดเสรีเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก

4.1 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร²

4.1.1 ประวัติกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรก่อนการเปิดเสรี

4.1.1.1 ช่วงก่อนการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรโดยรัฐ

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกในโลกที่มีกิจการเดินรถไฟ โดยได้มีการเปิดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองสายแรกของโลกที่เดินรถแบบเป็นประจำและมีตารางเวลาในปี ค.ศ. 1830 ระหว่างเมือง Manchester ไปยังเมือง Liverpool เป็นระยะทาง 35 ไมล์³ โดยการดำเนินการของผู้ประกอบการเอกชน ภายหลังจากนั้นจึงได้เริ่มมีการสร้างเส้นทางรถไฟเพื่อดำเนินกิจการขนส่งทางรถไฟนี้จนแพร่หลายออกไปทั่วโลก

¹ ปีย์มนัส สกุลณา, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.32-33.

² กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรในวิทยานิพนธ์นี้หมายถึงเฉพาะกิจการเดินรถไฟในดินแดนบนเกาะบริเตนใหญ่อันประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์เท่านั้น ส่วนดินแดนไอร์แลนด์เหนือนั้นมีระบบกิจการเดินรถไฟที่แยกเป็นเอกเทศต่างหากของตน

³ The Gazette, “The opening of the Liverpool and Manchester Railway, 1830,” Accessed November 2, 2016, <https://www.thegazette.co.uk/all-notices/content/100741>

ในยุคคริสต์ศตวรรษที่ 19 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร เป็นของบริษัทเอกชนนับร้อยบริษัท ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้เข้าไป ครอบครองกิจการเดินรถไฟทั้งหลายของเอกชนระหว่างสงครามจนสิ้นสุดสงครามในปี ค.ศ. 1918 รัฐบาลจึงได้คืนกิจการเดินรถไฟให้แก่เอกชน แต่ก็ยังมีความพยายามที่จะโอนกิจการเดินรถไฟ ของเอกชนมาเป็นของรัฐ แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะได้ถูกปฏิเสธไปในการอภิปรายในรัฐสภา แต่รัฐสภา ก็ได้ตรากฎหมาย Railway Act 1921 มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1923 ให้ควบรวมบริษัทรถไฟเอกชน ทั้งหมดเป็นบริษัทรายใหญ่ 4 แห่ง แบ่งตามส่วนภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ บริษัท the Great Western Railway (GWR), the London, Midland and Scottish Railway (LMS), the London and North Eastern Railway (LNER) and the Southern Railway (SR) ต่อมาเมื่อสงครามโลก ครั้งที่ 2 ที่ได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1939 รัฐบาลสหราชอาณาจักรก็ได้เข้าไปครอบครองกิจการเดินรถไฟ ของเอกชนอีกครั้งหนึ่งจนกระทั่งภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1947 รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมาย Transport Act 1947 มีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 เพื่อโอนกิจการเดินรถไฟของบริษัทรถไฟเอกชนทั้ง 4 แห่งมาเป็นของรัฐ (Nationalization) โดยจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติชื่อ British Rail ขึ้นมารับโอนทรัพย์สินและดำเนินกิจการเดินรถไฟ แทนบริษัทเอกชนทั้ง 4 แห่งที่รัฐยึดกิจการมา จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้เข้าไป ครอบครองและผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่เคยเป็นของเอกชนนี้ ก็มีเหตุผลเพื่อใช้กิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐดังเช่นการที่ประเทศญี่ปุ่นได้โอนกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองของเอกชนมาผูกขาดไว้ที่รัฐ

4.1.1.2 ช่วงเวลาที่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรถูกผูกขาดโดยรัฐ

ภายหลังจากมีการตรากฎหมาย Transport Act 1947 กิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรได้ถูกโอนมาเป็นของรัฐวิสาหกิจชื่อ British Rail แต่ในส่วนของ การบริหารงานนั้น ยังมีการแยกส่วนงานตามภูมิภาคของประเทศออกเป็น 4 ส่วนตามการแบ่งแยก กิจการของบริษัทใหญ่ 4 บริษัทก่อนการโอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรจึงผูกขาดโดยรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา จนกระทั่งมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการของเอกชนอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเข้ามา ผูกขาดกิจการโดยรัฐก็ยังคงมีทางรถไฟของเอกชนที่ไม่ถูกโอนมาเป็นกิจการของรัฐอยู่บ้าง ได้แก่ ทางรถไฟที่เชื่อมต่อเข้าเหมืองแร่เอกชน รวมถึงกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลขนภายในเมือง ที่ไม่ได้เชื่อมต่อกับทางรถไฟระหว่างเมืองก็ยังคงเป็นกิจการของเอกชน

ในส่วนของการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของ British Rail นั้น Transport Act 1947 ได้จัดตั้งคณะกรรมการชื่อ British Transport Commission (BTC) ควบคุมกำกับการดำเนินกิจการเดินรถไฟตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ

กิจการขนส่งหลายประเภททั้งกิจการรถบัส รถราง ท่าเรือ ภาพยนตร์ ต่อมาได้ยุบหน่วยงานนี้ลงในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1963 และจัดตั้ง British Railways Board (BRB) ตามกฎหมาย Transport Act 1962 เพื่อควบคุมกำกับกิจการดำเนินกิจการ British Rail โดยเฉพาะ ส่วนกิจการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการเฉพาะสาขาต่าง ๆ ขึ้นมาควบคุมกำกับกิจการขนส่งเป็นรายสาขาแทนคณะกรรมการ BTC ที่ถูกยุบไป

อย่างไรก็ตาม กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองภายใต้การดำเนินงานผูกขาดโดย British Rail ได้ประสบปัญหาหลายประการ เช่น มีภาระทางการเงินในการลงทุนจำนวนมาก เนื่องจากการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดไว้ทั่วประเทศ จนทำให้มีการลงทุนปรับปรุงและขยายกิจการเดินรถไฟได้น้อยลงจากเดิมมาก อีกทั้งจำนวนผู้โดยสารทางรถไฟและการขนส่งทางรถไฟลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1951 เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีการแข่งขันกับการขนส่งทางถนนที่ถูกพัฒนาจนสะดวกสบายขึ้นอย่างมากตั้งแต่ช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงส่งผลให้รายได้จากผลประกอบการของ British Rail เริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องจนต้องลดการลงทุนพัฒนากิจการลง โดยมีการยกเลิกเส้นทางและสถานีรถไฟที่ให้บริการลงอย่างต่อเนื่อง และมีการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ จากเดิมในปี ค.ศ. 1968 เคยได้รับเงินอุดหนุน 600 ล้านปอนด์ก็เพิ่มขึ้นเป็น 1,600 ล้านปอนด์ในปี ค.ศ. 1986⁴ จนรัฐบาลสหราชอาณาจักรเกิดแนวคิดที่จะแปรรูปกิจการเดินรถไฟของ British Rail ให้แก่เอกชนมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 และเปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการแทนรัฐ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1993 รัฐสภาสหราชอาณาจักรได้ดำเนินการตรากฎหมาย Railway Act 1993 เพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง จนมีผลให้การผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดย British Rail ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติของสหราชอาณาจักรสิ้นสุดลง

4.1.2 ความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรที่ดำเนินการโดย British Rail มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 มีเหตุปัจจัยสำคัญ 2 สาเหตุใหญ่ ๆ ที่ทำให้รัฐต้องเลิกการผูกขาดกิจการและดำเนินการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการ คือ

4.1.2.1 ปัจจัยภายนอกประเทศ

เนื่องจากสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป หรือ European Community (EC) ซึ่งเป็นชื่อในขณะนั้น มีแนวคิดในการทำให้ตลาดการค้า

⁴ Pollitt, M. G. and Smith, A. S. J., “The restructuring and privatisation of British Rail: was it really that bad?,” 23 *Fiscal Studies* 463, 467 (December 2002).

ในสหภาพยุโรปเป็นตลาดเดียว และการที่จะทำให้สหภาพยุโรปเป็นตลาดเดียวได้ ก็จะต้องทำให้ การเคลื่อนย้ายสินค้าและการให้บริการเป็นไปอย่างเสรี ซึ่งจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อการจัดการผูกขาด การค้าและบริการภายในประเทศสมาชิกเสียก่อน⁵ จึงได้มีการออกข้อกำหนด (Directive) เกี่ยวกับการ เปิดเสรีการขนส่งภายในรัฐสมาชิกซึ่งรวมถึงการเปิดเสรีการขนส่งทางรถไฟด้วย โดยมี การออก Directive 91/440/EEC ในปี ค.ศ. 1991 เพื่อให้รัฐสมาชิกแยกการบริหารงานโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรถไฟ (Infrastructure) ออกจากกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง เนื่องจาก การก่อสร้าง และบริหารงานโครงสร้างพื้นฐานเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องแยกกิจการ ให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่สามารถเปิดเสรีได้ออกจากกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยอย่างน้อยที่สุด จะต้องมีการแบ่งแยกกันทางบัญชี และหากสามารถดำเนินการได้ก็อาจจะแบ่งแยกทางนิติบุคคล หรือแบ่งแยกทางสถาบัน⁶ และเพื่อให้การเปิดเสรีการขนส่งทางรถไฟในสหภาพยุโรปเกิดขึ้นได้สำเร็จ สหราชอาณาจักรในฐานะรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปจึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการ ให้เป็นไปตาม Directive ดังกล่าว รัฐสภาสหราชอาณาจักรจึงได้ดำเนินการตรากฎหมาย Railway Act 1993 จนมีผลทำให้เกิดการแปรรูป British Rail และเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

4.1.2.2 ปัจจัยภายในประเทศ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ากิจการเดินรถไฟของ British Rail ได้ประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายภายหลังจากที่ได้โอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของรัฐที่ดำเนินการโดย British Rail อีกทั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในสหราชอาณาจักรก็ประสบปัญหาผลประกอบการย่ำแย่ลงคล้ายกัน จนเป็นภาระทางงบประมาณของรัฐบาล รัฐบาลสหราชอาณาจักรในสมัยของนาง Margaret Thatcher จึงได้เริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยดำเนินการขายรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ให้แก่เอกชน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ซึ่งก็รวมถึงกิจการบางประเภทของ British Rail ที่ไม่ใช่กิจการเดินรถไฟโดยตรง

⁵ ปีย์มนัส สกุลณา, *อ้าวแล้ว เซิงอรรถที่ 1*, น.32.

⁶ **Directive 91/440/EEC Article 1** “The aim of this Directive is to facilitate the adoption of the Community railways to the needs of the Single Market and to increase their efficiency;

- by ensuring the management independance of railway undertakings;

- by separating the management of railway operation and infrastructure from the provision of railway transport services, separation of accounts being compulsory and organizational or institutional separation being optional ,

...”

แต่เกี่ยวเนื่องกับกิจการเดินรถไฟด้วย ได้แก่ กิจการโรงแรม กิจการขายอาหารบนขบวนรถไฟ กิจการผลิตขบวนรถไฟ⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงอุดหนุนทางการเงินให้ British Rail ในจำนวนที่มากจนเป็นภาระทางการเงินของรัฐบาลต่อไป

รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงได้ดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อลดการอุดหนุนกิจการเดินรถไฟของรัฐบาลในระยะยาว ประการที่สอง คือต้องการส่งเสริมการแข่งขันในการให้บริการขนส่งทางรถไฟเพื่อปรับปรุงบริการให้ดีขึ้น มีการเพิ่มผลผลิตและลดการบริหารที่เคยเชิงซ้ำและประการที่สาม เพื่อให้บริการขนส่งทางรถไฟเกิดการตอบสนองต่อความต้องการของตลาด⁸

4.1.3 แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

4.1.3.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ

ระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

เพื่อให้เกิดการดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร รัฐสภาสหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมาย Railway Act 1993 ขึ้นมา โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 โดยมีแนวคิดในการเปิดเสรีตามแนวทางของข้อกำหนดสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้แยกกิจการที่มีการผูกขาดตามธรรมชาติคือกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ เช่น โครงสร้างเกี่ยวกับทางรถไฟ ระบบอาณัติสัญญาณ และสถานีรถไฟออกมาให้หน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการ และในส่วนของกรให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้แยกออกมาให้เป็นที่ของบริษัทย่อยหลายรายเป็นผู้ประกอบการ ลักษณะการแบ่งแยกโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟออกจากกิจการเดินรถไฟขนส่งเช่นนี้เป็นลักษณะการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation ในรูปแบบการแบ่งแยกทางสถาบัน (institutional separation) กล่าวคือหน่วยงานที่ประกอบกิจการทั้งสองส่วนที่ถูกแบ่งแยกจะไม่มีความสัมพันธ์ในความเป็นเจ้าของต่อกันเลย

ขั้นตอนการเปิดเสรีที่สำคัญคือการแปรรูปกิจการเดินรถไฟของ British Rail ที่ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 ตามกฎหมาย Transport Act 1947 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ดำเนินการเพื่อแปรรูปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 – 1997 โดยในส่วนของกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟได้ดำเนินการก่อตั้งบริษัทชื่อ Railtrack ขึ้นมารับ

⁷Terry Gourvish, *British Rail 1974–1997: From Integration to Privatisation*, (Oxford : Oxford University Press, 2002, pp.231-232).

⁸ Gérard Mathieu, “The Reform of UK Railways Privatization and Its Results,” 34 *Japan Railway & Transport Review* 16, 17 (March 2003).

โอนกิจการส่วนนี้จากรัฐวิสาหกิจ British Rail ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของ Railway Act 1993 โดยได้รับโอนทรัพย์สินและกิจการไปตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1994 ทั้งนี้แม้จะจัดตั้ง Railtrack ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนมารับโอนทรัพย์สินและบริหารจัดการกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟไปแล้วก็ตาม แต่ในระยะเริ่มแรกบริษัทดังกล่าวก็ยังถือหุ้นโดยรัฐบาลสหราชอาณาจักรอยู่ ก่อนที่จะดำเนินการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ให้แก่เอกชนทั้งหมดจนกลายเป็นบริษัทเอกชนเต็มตัวในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1996⁹ อย่างไรก็ตาม บริษัท Railtrack ก็ประสบปัญหาหลายประการตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการในรูปแบบบริษัทเอกชน ทำให้ในปี ค.ศ. 2002 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการเลิกกิจการของบริษัท Railtrack แล้วจัดตั้งบริษัทใหม่ที่ไม่แสวงหาผลกำไร และไม่มีผู้ถือหุ้นชื่อ Network Rail มารับโอนและบริหารกิจการโครงสร้างพื้นฐานแทนบริษัท Railtrack จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 4.1.3.2

ส่วนกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งของ British Rail ก็ได้ทยอยเลิกกิจการภายหลังจากที่เริ่มให้บริการรถไฟสายต่าง ๆ ตามใบอนุญาตกิจการเดินรถไฟของเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาสัมปทานให้บริการรถไฟขนส่งผู้โดยสารสายต่าง ๆ และได้ขายทรัพย์สินในกิจการเดินรถไฟขนส่ง เช่น ขบวนรถไฟ หัวรถจักร ให้บริษัทต่าง ๆ ที่เรียกว่ากลุ่มบริษัทให้เช่าขบวนรถไฟหรือ Rolling stock leasing companies (ROSCOs) ซึ่งทำหน้าที่ให้เช่าขบวนรถไฟแก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเพื่อให้บริการขนส่งทางรถไฟต่อไป จนกระทั่งมีการให้บริการเดินรถไฟขนส่งโดย British Rail ขบวนสุดท้ายในฤดูใบไม้ร่วงปี ค.ศ. 1997¹⁰ จึงทำให้กระบวนการแปรรูป British Rail สำเร็จลงทันกำหนดเวลาที่รัฐบาลได้ประกาศไว้พอดี

4.1.3.2 การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง

การตรากฎหมาย Railway Act 1993 เพื่อทำการแปรรูป British Rail และเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรนั้น ได้มีการแบ่งแยกโครงสร้างการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ และส่วนกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งออกจากกันเป็นคนละสถาบันตามแนวทางข้อกำหนดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรป โดยแต่เดิมแนวคิดในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟในสหราชอาณาจักรต้องการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดตามแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ในปี ค.ศ. 1994 จึงมีการดำเนินการแปรรูปกิจการ British Rail โดยได้ทำการโอนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของ British Rail อันได้แก่ โครงสร้างทางรถไฟ 16,542 กิโลเมตร สถานีรถไฟจำนวน 2,508 สถานีไปให้แก่

⁹ *Ibid.*, p.18.

¹⁰ *Ibid.*, p.21.

บริษัท Railtrack โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย Railway Act 1993 ส่วนที่ 2 (Part II Re-organisation of the Railways) และต่อมารัฐบาลได้ดำเนินการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ จนบริษัทเป็นเอกชนเต็มตัวในปี ค.ศ. 1996

แต่การดำเนินการแปรรูปกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ให้เป็นของเอกชน กลับไม่ได้ช่วยทำให้ประสิทธิภาพกิจการเดินรถไฟดีขึ้น เนื่องจาก Railtrack ไม่ได้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพิ่มเติม และไม่ได้มีการซ่อมบำรุงทางรถไฟอย่างเพียงพอ จนเกิดอุบัติเหตุทางรถไฟขึ้นหลายครั้ง และบริษัท Railtrack ได้ถูกหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟ Rail Regulator สั่งปรับเงิน และบริษัทมีภาระค่าใช้จ่ายต้องดำเนินการซ่อมบำรุงภายหลัง เกิดอุบัติเหตุจำนวนมาก โดยเฉพาะการเกิดอุบัติเหตุที่ Hatfield ในปี ค.ศ. 2000 ที่ประเมินว่ามีค่าใช้จ่ายต้องซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานถึง 17,000 ล้านปอนด์¹¹ อีกทั้ง Railtrack เองก็ไม่สามารถคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งได้เต็ม 100% ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ¹² อันเนื่องมาจากกติกาการคิดค่าใช้จ่ายที่ตกลงกันระหว่าง Franchising Director ซึ่งเป็นผู้พิจารณา ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟในการแข่งขันกับ ระบบขนส่งอื่น¹³ ทำให้ Railtrack ประสบปัญหาทางการเงิน อีกทั้งยังเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องชดเชย ผลประกอบการของบริษัทที่ขาดทุนเพื่อให้สามารถจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นได้¹⁴ อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินอุดหนุนของรัฐบาลในช่วงการดำเนินงานของ Railtrack ยังน้อยกว่าช่วง 10 ปีก่อนการแปรรูป British Rail โดยในช่วงปี ค.ศ. 1994 – 2001 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ Railtrack โดยคิดเป็นมูลค่าในปี ค.ศ. 2016 เฉลี่ยปีละ 1,850 ล้านปอนด์ ขณะที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน กิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟแก่ British Rail ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 – 1994 คิดเป็นมูลค่า ในปี ค.ศ. 2016 เฉลี่ยปีละ 2,020 ล้านปอนด์¹⁵

¹¹ ปวีณา โสมวงศ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟของ ประเทศไทย : ศึกษาประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.16.

¹² การรถไฟแห่งประเทศไทย, แนวคิดแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับโครงสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2543), น.53.

¹³ เพ็ญอ้อ, น.54.

¹⁴ ปวีณา โสมวงศ์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น.16.

¹⁵ Office of Rail and Road, “Government support to the rail industry,” Accessed June 9, 2017, <http://dataportal.orr.gov.uk/displayreport/html/html/a830de20-83bf-408d-9c22-7f3ec23999f9>

ท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสหราชอาณาจักรจึงได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์สิน Railtrack แล้วตั้งหน่วยงานใหม่ชื่อ Network Rail เป็นบริษัทตามกฎหมายสหราชอาณาจักรที่ไม่มีผู้ถือหุ้นและไม่แสวงหาผลกำไรมารับโอนทรัพย์สินและบริหารกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟแท่น Railtrack ในปี ค.ศ. 2002 โดยหลีกเลี่ยงไม่ตรากฎหมายโอนกิจการของบริษัท Railtrack มาเป็นของรัฐและตั้งรัฐวิสาหกิจมาดำเนินการโดยตรง เนื่องจากขัดกับนโยบายหาเสียงในการเลือกตั้งของรัฐบาลจากพรรคแรงงาน¹⁶

ปัจจุบันกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรจึงเป็นการประกอบการโดยรัฐเกือบทั้งหมด โดยมี Network Rail เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง พัฒนา บำรุงรักษาโครงข่ายทางรถไฟ สถานี ระบบอาณัติสัญญาณ และควบคุมตารางเวลาการเดินทางรถไฟขนส่ง¹⁷ โดยมีโครงข่ายทางรถไฟซึ่งใช้ทางขนาดความกว้าง 1.435 เมตรรวมระยะทางทั้งสิ้น 15,799 กิโลเมตร โดยเป็นทางคู่หรือมากกว่าทางคู่จำนวน 10,354 กิโลเมตร และเป็นทางที่ติดตั้งระบบเดินรถด้วยกำลังไฟฟ้า 5,331 กิโลเมตร มีสถานีรถไฟ 2,557 สถานี ทั้งนี้ Network Rail อาจมอบหมายให้เอกชนไปดำเนินการแทนบางส่วนได้ เช่น ในปัจจุบัน Network Rail ได้ให้ผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานเส้นทางเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารเข้าบริหารสถานีเกือบทั้งหมด และแม้ Network Rail จะถูกจัดเป็นหน่วยงานของรัฐบาลก็ตาม แต่ตามกฎหมาย Railway Act 1993 มาตรา 6 ได้กำหนดว่าผู้ที่มีทรัพย์สินเกี่ยวกับกิจการรถไฟจะต้องมีใบอนุญาตการประกอบกิจการ ในปัจจุบัน Network Rail จึงมีใบอนุญาตประกอบกิจการ 2 ประเภทตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ใบอนุญาตผู้ให้บริการโครงข่ายทางรถไฟ และใบอนุญาตผู้ให้บริการสถานีรถไฟ เพื่อที่หน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟจะได้ควบคุมกำกับประกอบการตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตทั้งสองประเภทดังกล่าว

ด้านแหล่งเงินทุนบริษัท Network Rail ได้รับในการดำเนินการ 3 แหล่งจาก ได้แก่

- 1) เงินอุดหนุนจากกระทรวงคมนาคม
- 2) รายได้จากการบริหารทรัพย์สินในเชิงพาณิชย์
- 3) ค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ โดยเฉพาะ

ค่าธรรมเนียมจากการใช้โครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับทางรถไฟ ที่มีการแบ่งแยกสองส่วน¹⁸ได้แก่

¹⁶ อรุณช อนุศักดิ์เสถียร, “กิจการของรัฐ,” *Econnews* (5 พฤศจิกายน 2544) : 34.

¹⁷ Network Rail, “Who we are,” Accessed June 9, 2017, <https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/>

¹⁸ European Rail Infrastructure Managers, *Rail Charging and Accounting Schemes in Europe*. (Brussels : EIM, 2008), p.33.

3.1) ค่าธรรมเนียมแบบ Variable Charge เป็นค่าธรรมเนียมที่ครอบคลุมต้นทุนค่าบริหารจัดการเดินรถไฟขนส่งที่เข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด ทั้งค่าบริหารจัดการจราจรขบวนรถไฟขนส่ง ค่าความจุทางรถไฟ (Capacity Charges) ที่ผันแปรตามปริมาณความหนาแน่นของขบวนรถไฟที่มีการทำสัญญาใช้ทางรถไฟในช่วงต่าง ๆ และค่ากระแสไฟฟ้าที่ใช้เดินรถไฟในกรณีที่ เป็นขบวนรถไฟ อย่างไรก็ดีตาม ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ครอบคลุมต้นทุนค่าลงทุนโครงสร้างพื้นฐานประมาณ 10% เท่านั้น

3.2) ค่าธรรมเนียมแบบ Fixed Charge เป็นค่าธรรมเนียมจากการลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐานส่วนที่เหลืออีกประมาณ 90%

ทั้งนี้ หากจำเป็นต้องกู้เงินก็จะทำการออกพันธบัตรภายใต้การค้ำประกันจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรหรืออาจกู้จากรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้โดยตรง ซึ่งภายหลัง the Office for National Statistics ได้ทำการปรับปรุงมาตรฐานทางบัญชีของรัฐบาลสหราชอาณาจักร บริษัท Network Rail จึงถูกจัดประเภทเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ทำให้ไม่สามารถออกพันธบัตรกู้เงินได้ในนามของตนเองอีกต่อไปตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 2014¹⁹

ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2015/2016 Network Rail มีรายได้ทั้งสิ้น 6,098 ล้านปอนด์ สามารถทำกำไรก่อนหักภาษีได้ 411 ล้านปอนด์ ซึ่งกำไรดังกล่าวจะถูกนำไปลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟต่อไปโดยที่ไม่ต้องนำส่งให้รัฐบาล ทั้งนี้หากคิดสัดส่วนรายได้ของ Network Rail จากทั้ง 3 แหล่งรายได้แล้วจะพบว่า สามารถทำรายได้จากการบริหารทรัพย์สิน 5% จากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐาน 25% และจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 70% ของรายได้ทั้งหมด²⁰ ซึ่งเป็นจำนวนเงินอุดหนุนโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มมากกว่าช่วงก่อนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และช่วงที่ดำเนินการโดยเอกชน โดยสาเหตุที่ Network Rail มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานในสัดส่วนที่น้อย เนื่องจากนโยบายของภาครัฐที่ให้เก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งบางประเภทเฉพาะค่าธรรมเนียมแบบ Variable charges เพื่อให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟภาคขนส่งสามารถแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่นได้ แล้วให้กระทรวงคมนาคมจ่ายเงินอุดหนุนส่วนนี้ให้ Network Rail ทดแทน

อย่างไรก็ตาม นอกจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของภาครัฐแล้ว ก็ยังมีกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่เป็นของเอกชนอยู่บ้าง

¹⁹ Network Rail, “Investor relations,” Accessed November 8, 2016, <http://www.networkrail.co.uk/investor-relations/>

²⁰ Network Rail, Network Rail Annual report and accounts 2016, (London : 2016), p.6.

โดยเป็นโครงการที่รัฐบาลร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยให้สัมปทานแบบ BOT แก่เอกชนระยะทางรวมเพียง 158 กิโลเมตร ได้แก่ โครงการ High Speed 1 ที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรให้สัมปทานเฉพาะการก่อสร้าง บริหารและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูง²¹จากสถานี London St Pancras ถึงอุโมงค์ลอดช่องแคบอังกฤษระยะทาง 108 กิโลเมตรแก่บริษัท HS1 จนถึงปี ค.ศ. 2040²² โดยบริษัทดังกล่าวจะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งของเอกชนที่เข้ามาใช้ทางรถไฟของบริษัท ส่วนอีกโครงการคือโครงการอุโมงค์ทางรถไฟลอดช่องแคบอังกฤษที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรและรัฐบาลฝรั่งเศสได้ร่วมกันให้สัมปทานแก่บริษัท The Eurotunnel Group จนถึงปี ค.ศ. 2086 เพื่อก่อสร้าง บริหารจัดการบำรุงรักษาอุโมงค์และทางรถไฟ ตลอดจนมีสิทธิเดินรถไฟขนส่งเองด้วย²³ The Eurotunnel Group มีรายได้จากการประกอบการขนส่งเอง และเปิดให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองรายอื่นมาใช้โครงสร้างพื้นฐานโดยเสียค่าธรรมเนียมการใช้ให้แก่บริษัท ทั้งนี้ เมื่อครบระยะเวลาการให้สัมปทานแล้วเอกชนผู้ประกอบการทั้งสองโครงการดังกล่าวนี้จะต้องโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่ได้รับสัมปทานให้แก่รัฐ

4.1.3.3 การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรที่เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. 1993 ได้มีการแบ่งแยกโครงสร้างการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ ส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ และส่วนกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง แต่เนื่องจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้กลับเข้าไปควบคุมและประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง จึงทำให้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

²¹ ตามที่กำหนดใน Directive 96/48/EC of 23 July 1996 on the interoperability of the trans-European high-speed rail system มาตรา 2 ประกอบภาคผนวกที่ 1 ซึ่งใช้บังคับในการควบคุมกำกับมาตรฐานระบบรถไฟความเร็วสูงในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ได้ให้นิยามคำว่า ทางรถไฟความเร็วสูง (High-speed lines) ไว้ว่าหมายถึง ทางรถไฟที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อรองรับขบวนรถไฟความเร็วสูงโดยเฉพาะ โดยโครงสร้างทางรถไฟสามารถรองรับความเร็วสูงสุดได้อย่างน้อย 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หรือเป็นทางรถไฟเดิมที่ถูกปรับปรุงให้รองรับขบวนรถไฟความเร็วสูงได้ด้วย โดยโครงสร้างทางรถไฟสามารถรองรับความเร็วสูงสุดได้อย่างน้อย 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

²² HS1 Ltd, “What we do,” Accessed June 17, 2017, <http://highspeed1.co.uk/about-us/what-we-do>

²³ Eurotunnel Group “ Our business,” Accessed June 17, 2017, <http://www.eurotunnelgroup.com/uk/eurotunnel-group/our-business/>

ในสหราชอาณาจักรจึงมีแต่เพียงส่วนกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งเท่านั้น ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงประเภทของกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร การเข้าสู่ตลาด และสภาพตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองภายหลังจากมีการเปิดเสรี

(1) ประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง

การให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองเป็นการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย Railway Act 1993 ซึ่งได้กำหนดว่า ผู้ประกอบกิจการส่วนใดส่วนหนึ่งในทรัพย์สินเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟตามกฎหมายฉบับนี้จะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายดังกล่าว มิฉะนั้นจะมีโทษตามมาตรา 6²⁴ ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟประเภทต่าง ๆ จึงต้องมีใบอนุญาตการประกอบกิจการที่ได้รับจากหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟที่มีชื่อว่า Office of Rail and Road (ORR) หรือมีใบอนุญาตที่ถือว่าได้รับใบอนุญาตจาก ORR ด้วย ซึ่งสามารถแบ่งประเภทใบอนุญาตได้ดังต่อไปนี้

1) ใบอนุญาตของสหภาพยุโรป เป็นใบอนุญาตที่ได้รับข้อยกเว้นตาม Railway Act 1993 มาตรา 6 (1A) เนื่องจากสหภาพยุโรปมีข้อกำหนด 95/18/EC และ 2001/13/EC กำหนดว่าใบอนุญาตที่ประเทศรัฐสมาชิก EU ออกให้แก่ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟในประเทศหนึ่งสามารถใช้สำหรับการประกอบกิจการได้ทุกประเทศในสหภาพยุโรป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงได้ออก The Railway (Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2005 เพื่อออกหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการอนุวัติการตามข้อกำหนดดังกล่าว โดยมีใบอนุญาต 2 ประเภท ได้แก่

1.1) European passenger licence หรือใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร

1.2) European freight licence หรือใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า

²⁴ Section 6 “Prohibition on unauthorised operators of railway assets.

(1) Any person who acts as the operator of a railway asset is guilty of an offence unless—

(a) he is authorised to be the operator of that railway asset by a licence; or

(b) he is exempt, by virtue of section 7 below, from the requirement to be so authorised. ...”

เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตชนิดนี้จาก ORR หรือหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปอื่น ๆ จึงจะสามารถเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือรถไฟขนส่งสินค้าในสหราชอาณาจักรได้

2) ใบอนุญาตตาม Railway Act 1993 แม้ว่าใบอนุญาตของสหภาพยุโรปจะเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากมีกิจการบางประเภทในกฎหมาย Railway Act 1993 ที่ใบอนุญาตของสหภาพยุโรปไม่ครอบคลุมถึง รวมถึงเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายที่กำหนดไว้แต่เดิมก่อนจะมีข้อกำหนดสหภาพยุโรป ซึ่งกฎหมาย Railway Act 1993 ได้กำหนดว่าผู้ที่ประกอบการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟตามมาตรา 6 และไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 7 จะต้องมีการประกอบกิจการเดินรถไฟ จึงมีใบอนุญาตส่วนนี้อีกประเภทหนึ่ง โดยแบ่งใบอนุญาตได้เป็น 5 ประเภทย่อยได้แก่²⁵

- 2.1) ใบอนุญาตผู้ให้บริการโครงข่ายทางรถไฟ (Network licence)
- 2.2) ใบอนุญาตผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร (Passenger train licence)
- 2.3) ใบอนุญาตผู้ประกอบการสถานีรถไฟ (Station licence)
- 2.4) ใบอนุญาตผู้ประกอบการโรงซ่อมบำรุงขนาดเบา (Light maintenance depot licence)
- 2.5) ใบอนุญาตผู้ประกอบการรถไฟสำหรับซ่อมบำรุงทาง (Non-passenger train licence)

จากใบอนุญาตกิจการเดินรถไฟตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรประเภทต่าง ๆ ข้างต้นนี้ จึงสามารถจัดแบ่งประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

- 1) กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมือง
- 2) กิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า

(2) การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง

(2.1) การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมือง

แต่เดิมการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองเมื่อมีการเปิดเสรีในระยะแรก ผู้ประกอบการจะเข้าสู่ตลาดได้ก็แต่โดยรูปแบบสัมปทานหรือ Franchise ตามที่กฎหมาย Railway Act 1993 ได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยได้มีการจัดตั้ง

²⁵ Office of Rail and Road, Licensing guidance on how to apply for operator licences and licence exemptions, (London : Office of Rail and Road, 2016), pp.4-5.

หน่วยงานที่มีชื่อว่า the Director of Passenger Rail Franchising (the Franchising Director) และ the Rail Regulator (the Regulator) เพื่อเป็นผู้กำหนดเส้นทางสัมปทานรถไฟโดยสาร และดำเนินการคัดเลือกเอกชนมาประกอบกิจการเดินรถไฟตามเส้นทางสัมปทานที่ถูกกำหนดร่วมกับ กระทรวงคมนาคม ดังนั้น บริษัทเอกชนที่ประสงค์จะประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารจะต้อง ทำการยื่นข้อเสนอต่อ the Franchising Director เพื่อที่ the Rail Regulator จะได้ร่วมกันคัดเลือก เอกชนกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและออกใบอนุญาตการประกอบกิจการให้แก่เอกชน โดยกฎหมาย Railway Act 1993 มาตรา 25 (1) ได้กำหนดข้อห้ามไม่ให้หน่วยงานภาครัฐ หรือบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ 6 ประเภทดังต่อไปนี้เข้ามาเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร²⁶

²⁶ Section 25 “**Public sector operators not to be franchisees.**

(1) The following bodies and persons (in this Part referred to as “public sector operators”) shall not be franchisees—

(a) any Minister of the Crown, Government department or other emanation of the Crown;

(b) any local authority;

(bb) the Greater London Authority;

(bc) Transport for London;]

(c) any metropolitan county passenger transport authority;

(d) any body corporate whose members are appointed by a Minister of the Crown, a Government department, a local authority or a metropolitan county passenger transport authority or by a body corporate whose members are so appointed;

(e) a company—

(i) a majority of whose issued shares are held by or on behalf of any of the bodies or persons falling within paragraphs (a) to (d) above;

(ii) in which the majority of the voting rights are held by or on behalf of any of those bodies or persons;

(iii) a majority of whose board of directors can be appointed or removed by any of those bodies or persons; or

(iv) in which the majority of the voting rights are controlled by any of those bodies or persons, pursuant to an agreement with other persons;

(f) a subsidiary of a company falling within paragraph (e) above.

- 1) รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารมหานครลอนดอน และองค์การบริหารการขนส่งของมหานครลอนดอน
- 3) หน่วยงานของท้องถิ่นที่มีอำนาจให้บริการขนส่งผู้โดยสาร
- 4) บุคคลผู้เป็นสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของท้องถิ่นที่มีอำนาจให้บริการขนส่งผู้โดยสาร หรือนิติบุคคลใดที่มีสมาชิกของนิติบุคคลเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีหรือหน่วยงานตามข้อ 1) – 4)

5) บริษัทซึ่ง

- 5.1) มีผู้ถือหุ้นใหญ่หรือเป็นผู้ถือหุ้นในนามของหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตกอยู่ภายใต้คุณสมบัติในข้อที่ 1) - 4) หรือ
- 5.2) มีบุคคลตามข้อ 1) - 4) สามารถควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในการลงมติ หรือมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการบริหารบริษัท
- 5.3) เสียงส่วนใหญ่ในการลงมติถูกควบคุมโดยบุคคลหรือหน่วยงานตามข้อ 1) - 4) ตามข้อตกลงกับบุคคลอื่น

6) บริษัทลูกของบริษัทตามข้อ 5)

จะเห็นได้ว่ากฎหมาย Railway Act 1993 ได้ตราขึ้นบนแนวคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ประสงค์จะให้ภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการและให้ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมกิจการประกอบกิจการเท่านั้น การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารตามกฎหมายฉบับนี้จึงมีเฉพาะผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารภาคเอกชนที่สามารถให้บริการได้เท่านั้น และได้มีการดำเนินการตามกฎหมายจนได้ผู้รับสัมปทานเส้นทางรถไฟสายแรกในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996²⁷ คือบริษัท South West Trains ที่ได้รับสิทธิประกอบกิจการบนเส้นทางสาย South Western แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้งจนมีการยกเลิกองค์กร the Franchising Director และ Rail Regulator และได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จนกระทั่งปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนสองหน่วยงานดังกล่าวคือ Office of Rail and Road (ORR) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟทุกประเภท และมีกระทรวงคมนาคม

(2) Expressions used in sub-paragraphs (i) to (iv) of subsection (1)(e) above and in section 736 of the M2Companies Act 1985 have the same meaning in those sub-paragraphs as they have in that section.

²⁷ Gérard Mathieu, *supra note 7*, p.21.

เป็นหน่วยงานดำเนินการคัดเลือกผู้รับสัมปทานเส้นทางรถไฟขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งจะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานนี้ในหัวข้อ 4.1.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรต่อไป

ปัจจุบันการเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองของผู้ประกอบการตาม Railway Act 1993 มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสัมปทาน (Franchise) และรูปแบบ Open Access หรือการเข้าสู่ตลาดโดยเสรี ในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการเอกชนตามรูปแบบทั้งสองนี้ ขั้นตอนแรกผู้ประสงค์จะประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ จะต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการจากหน่วยงาน ORR เสียก่อน โดยผู้ขออนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ The Railway (Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2005 ที่อนุวัติการตามที่ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปได้กำหนดคุณสมบัติไว้ ดังต่อไปนี้²⁸

1) เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงที่ดี (good repute) กล่าวคือ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นผู้กระทำความผิดในข้อหาที่รุนแรงเกี่ยวกับกฎหมายธุรกรรมทางพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่ง กฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคม และกฎหมายศุลกากร

2) มีฐานะทางการเงินที่เหมาะสม (financial fitness) โดยแสดงเอกสารทางการเงินต่าง ๆ ของผู้ยื่นคำขอหรือบริษัทแม่ของผู้ยื่นคำขอ ให้เห็นว่ามีความสามารถทางการเงินที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันการประกอบกิจการ โดยจะต้องมีเงินทุนไหลเวียนสุทธิอย่างน้อย 100,000 ยูโรต่อปี

3) จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการประกอบกิจการที่ขอรับใบอนุญาต (professional competence)

4) มีประกันภัยครอบคลุมความรับผิดทางแพ่งจากการให้บริการเดินรถไฟ (insurance cover for civil liabilities)

ทั้งนี้ผู้ยื่นคำขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียม 250 ปอนด์ ซึ่งภายหลังจากได้ยื่นคำขอแล้วกฎหมาย Railway Act 1993 มาตรา 8 กำหนดว่าหน่วยงาน ORR จะต้องปรึกษากับกระทรวงคมนาคมเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นชอบด้วยการออกใบอนุญาตตามที่กำหนดไว้เสียก่อน หาก ORR และกระทรวงคมนาคมเห็นชอบที่จะออกใบอนุญาตก่อนออกใบอนุญาตจะต้องประกาศว่าจะมีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการรายใดพร้อมด้วยเหตุผล โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียอย่างน้อย 28 วัน แสดงความคิดเห็นหรือทำการคัดค้านเสียก่อน ORR จึงจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการได้

²⁸ Office of Rail and Road, *supra note 25*, pp.12-13.

และเมื่อผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตแล้ว ใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดอายุจนกว่าจะถูกเพิกถอนโดย ORR โดยใบอนุญาตดังกล่าวจะมีเงื่อนไขการประกอบการในประเด็นต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้เข้าร่วมกับบริการตัวร่วมสำหรับรถไฟขนส่งผู้โดยสาร การอำนวยความสะดวกให้ผู้พิการ การทำประกันภัยคุ้มครองผู้ใช้บริการกำหนดไว้ในใบอนุญาตตามที่กำหนดในมาตรา 9 อีกด้วย²⁹ ซึ่งหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตอาจถูกลงโทษโดย ORR ตั้งแต่การปรับเงินไปจนถึงเพิกถอนใบอนุญาต

ในขั้นตอนต่อมา โดยหลักแล้วการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองตามกฎหมาย Railway Act 1993 มาตรา 23³⁰ กำหนดว่าผู้ประกอบการจะประกอบกิจการนี้ได้ตามรูปแบบสัญญาสัมปทานเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร (Franchise Agreement) เท่านั้น โดยผู้ประกอบการเอกชนซึ่งได้รับใบอนุญาตจาก ORR แล้ว จะต้องทำการประมูลแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับสิทธิสัมปทานในเส้นทางที่กระทรวงคมนาคมกำหนดและทำการคัดเลือกเสียก่อน รูปแบบการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิสัมปทานเส้นทางรถไฟขนส่งผู้โดยสารนี้เรียกว่าเป็นรูปแบบการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ (competition for the tracks) มีระยะเวลาสัญญา 7 - 15 ปี โดยอาจเป็นสิทธิสัมปทานในทางบวก หรือสัมปทานในทางลบ โดยพิจารณาจากต้นทุนการประกอบกิจการ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ จัดหาขบวนรถไฟ ค่าจ้างพนักงาน กำไรขั้นต้นจากการประกอบการ (profit margin) หักลบด้วยประมาณการรายได้ เช่น รายได้จากค่าโดยสาร การจำหน่ายสินค้าและอาหารบนขบวนรถไฟ³¹ โดยสัมปทานทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกัน ดังนี้

- สัมปทานทางบวก เป็นเส้นทางที่มีประมาณการว่าผู้ประกอบการจะสามารถทำกำไรได้โดยพิจารณาจากประมาณการรายได้ลบด้วยประมาณการรายจ่าย

²⁹ Office of Rail and Road, *supra note 25*, pp.8-10.

³⁰ Section 23 “**Passenger services to be subject to franchise agreements.**

(1) It shall be the duty of the appropriate designating authority from time to time to designate such services for the carriage of passengers by railway other than services which are, by virtue of section 24 below, exempt from designation under this subsection as it considers ought to be provided under franchise agreements.

(2) The appropriate designating authority may perform duty under subsection (1) above by designating particular services or services of a class or description.

...”

³¹ Campaign for Better Transport Charitable Trust, Passenger’s Guide to Franchising, (London : Campaign for Better Transport Charitable Trust, 2015), p.25.

โดยผู้ประกอบการรายใดยื่นข้อเสนอโดยจ่ายผลตอบแทนให้รัฐ (premium) มากที่สุด ก็จะได้รับสิทธิสัมปทานในเส้นทางประเภทนี้ไป ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการตามสัญญาสัมปทานทางบกทั้งสิ้น 10 ราย

- สิทธิสัมปทานในทางลบก คือ การแข่งขันยื่นข้อเสนอประกอบกิจการ

ในเส้นทางที่เมื่อคำนวณประมาณการรายได้ลบด้วยประมาณการรายจ่ายแล้ว คาดว่าจะไม่มีกำไรสัมปทานในลักษณะนี้เป็นเส้นทางที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะบริการสาธารณะ ผู้ประกอบการรายใดยื่นข้อเสนอขอรับเงินอุดหนุน (subsidy) จากรัฐน้อยที่สุดก็จะได้รับสิทธิสัมปทานประเภทนี้ไป อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนผู้ประกอบการสัมปทานเดินรถไฟในทางลบกนี้ Railway Act 1993 มาตรา 136³²กำหนดเอาไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจจ่ายเงินอุดหนุนทั้งหมดได้ไม่เกิน 5,000 ล้านปอนด์ต่อปี และต้องได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนด้วย ปัจจุบันมีผู้ประกอบการสัมปทานทางลบกที่รับเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2015 – 2016 ทั้งสิ้น 8 ราย โดยแบ่งเงินอุดหนุนได้สามส่วน คือ ส่วนที่ภาครัฐจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาสัมปทาน ส่วนที่ภาครัฐช่วยเหลือด้านผลการประกอบกิจการ และส่วนที่รัฐช่วยค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐาน โดยจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานโดยตรง³³

ภายหลังจากนั้นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่ได้รับสิทธิสัมปทาน (Franchised passenger operator) จะต้องไปทำสัญญาการใช้โครงสร้างทางรถไฟ (track-access contract) และสัญญาใช้สถานีรถไฟ (station-access contract) กับ Network Rail

³² Section 136 “Grants and subsidies.

...

(8) The power of giving directions under subsection (6) above shall be so exercised that the aggregate amount of any compensation payable under the public service obligations regulations, for periods ending after 1st April 1992, in respect of all obligations imposed by directions under that subsection shall not exceed £3,000 million or such greater sum not exceeding £5,000 million as the Secretary of State may by order specify.

(9) A statutory instrument containing an order under subsection (8) above shall not be made unless a draft of the instrument has been laid before and approved by a resolution of the House of Commons....”

³³ Office of Rail and Road, “Rail Finance 2015-16 annual statistical release,” Accessed June 20, 2017, http://www.orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0005/22982/rail-finance-statistical-release-2015-16.pdf

หรือเอกชนรายอื่นซึ่งเป็นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร โดยเสียค่าธรรมเนียมการโครงสร้างพื้นฐานแบบ Variable charges และเสียค่าธรรมเนียมแบบ Fixed charge ด้วย และจะต้องได้รับการอนุมัติให้ทำสัญญาจาก ORR ก่อน จึงจะสามารถให้บริการเดินรถไฟโดยสารตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตสัมปทานโดยกระทรวงคมนาคม โดยในการให้บริการผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการตามที่กระทรวงคมนาคม กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน เช่น จำนวนขบวนรถไฟที่ให้บริการต่อวัน ขบวนรถไฟต้องไม่ถึงที่หมายล่าช้าเกินไปกว่าอัตราที่กำหนดในสัญญา และโดยเฉพาะค่าโดยสารจะถูกควบคุมโดยกระทรวงคมนาคม

อย่างไรก็ตาม นอกจากการเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่ง ผู้โดยสารระหว่างเมืองตามรูปแบบสัญญาสัมปทานเส้นทางเดินรถไฟแล้ว ผู้ประกอบการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารก็สามารถเข้าสู่ตลาดโดยรูปแบบ Open Access โดยการเข้าสู่ตลาดเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารบนเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองภายในสหราชอาณาจักรนี้ เป็นการประกอบกิจการในเส้นทางอื่นนอกจากเส้นทางที่กระทรวงคมนาคมกำหนดสัมปทานเดินรถไฟไว้ ซึ่งอาจมีบางช่วงของเส้นทางที่ทับซ้อนกับเส้นทางสัมปทานก็ได้ โดยผู้มีใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟโดยสารที่ประสงค์จะประกอบกิจการในรูปแบบนี้สามารถทำสัญญากับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารได้โดยไม่ต้องประมูลสัมปทาน

การเข้าสู่ตลาดเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในรูปแบบ Open Access นี้ ผู้ประกอบการจะต้องยื่นข้อเสนอขอประกอบกิจการต่อหน่วยงาน ORR เสียก่อน ซึ่งหาก ORR เห็นว่า ความจุทางรถไฟที่จะใช้ในเส้นทางที่เสนอขอประกอบกิจการมีเหลือเพียงพอ การให้บริการมีความเป็นไปได้ทางธุรกิจ โดยเป็นการนำเสนอบริการเพิ่มเติมจากช่องว่างที่ยังไม่มีการให้บริการอยู่ในตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองตามรูปแบบสัมปทาน และจะต้องไม่เป็นการแย่งรายได้จากผู้ประกอบการตามรูปแบบสัมปทาน³⁴ ORR ก็จะอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟโดยสารระหว่างเมืองในเส้นทางที่กำหนด เมื่อได้รับอนุญาตจาก ORR แล้ว ผู้ประกอบการจึงทำสัญญาใช้โครงสร้างทางรถไฟและสัญญาการใช้สถานีรถไฟกับ Network Rail หรือผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเอกชนรายอื่นโดยเสียค่าธรรมเนียมแบบ Variable charges³⁵ เพื่อใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร

³⁴ House of Commons Transport Committee, *Passenger Rail Franchising : Fourteenth Report of Session 2005–06*, (London: The Stationery Office Limited, 2006), p.40.

³⁵ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกำกับกิจการ ORR มีแนวโน้มจะกำหนดให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งทุกประเภทเสียค่าธรรมเนียมแบบ Fixed Cost ด้วย, see also ORR, “Improving

ในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตต่อไป ซึ่งสัญญาดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและอนุญาตจาก ORR ก่อนด้วย ทั้งนี้ผู้ประกอบการตามรูปแบบ Open Access นี้จะไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนกิจการจากรัฐแต่อย่างใด และจะไม่ถูกควบคุมอัตราค่าโดยสาร

ปัจจุบันผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมือง ตามรูปแบบ Open Access มีเพียง 4 รายเท่านั้น จากจำนวนผู้ประกอบการเดินรถไฟโดยสารระหว่างเมือง ที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งสิ้น 22 ราย³⁶ โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 – 2014 มีผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตเดินรถไฟกว่า 19 รายขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการตามรูปแบบ Open Access แต่ได้รับอนุญาตจาก ORR เพียง 4 ราย สาเหตุที่มีจำนวนผู้ประกอบการรูปแบบนี้จำนวนน้อยก็เนื่องจากว่า แม้ผู้ประกอบการรูปแบบ Open Access จะมีต้นทุนค่าธรรมเนียมนิคมโครงสร้างพื้นฐานต่ำกว่าผู้ประกอบการแบบสัมปทานก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านปริมาณความจุของโครงสร้างพื้นฐานในเส้นทางที่ประมาณการว่าสามารถทำกำไรได้เหลือไม่เพียงพอ เพราะกฎการกำหนดการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของสหราชอาณาจักรที่ชื่อว่า The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 ซึ่งอนุวัติการตามข้อกำหนดการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรป Directive 2012/34/EU establishing a single European railway area ยังไม่ได้ใช้บังคับหลักไม่เลือกปฏิบัติ (non-discriminatory) กับการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองภายในประเทศ³⁷ เนื่องจากข้อกำหนดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรป ยังไม่ได้บังคับให้มีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารภายในประเทศ ดังนั้นบริษัท Network Rail ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจึงต้องจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟโดยสารตามรูปแบบสัมปทานก่อนเป็นลำดับแรก ทำให้ในบางกรณีผู้ประกอบการตามรูปแบบ Open Access จึงต้องร่วมลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน

incentives on Network Rail and train operators,” Accessed June 9, 2017, http://www.orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0019/23482/charges-and-incentives-consultation-document.pdf

³⁶ Office of Rail and Road, “Train operating companies,” Accessed June 9, 2017, <http://www.orr.gov.uk/about-orr/who-we-work-with/industry-organisations/train-operating-companies>

³⁷ **Access rights regulation 5.(1)** “A railway undertaking must be granted, on equitable, non-discriminatory and transparent conditions, access rights to such railway infrastructure as may be necessary for the purpose of operating all types of rail freight, or international passenger, services.”

กับ Network Rail เพื่อให้ความจุทางเพียงพอและระบบโครงสร้างพื้นฐานสามารถรองรับการเปิดให้บริการเดินรถไฟระหว่างเมืองของผู้ประกอบการรูปแบบ Open Access ได้ โดยมีกรณีตัวอย่างก็คือ บริษัท Hull Trains ที่ให้บริการจากสถานี London King's Cross ถึงเมือง Hull ได้ลงทุนติดตั้งระบบเดินรถไฟด้วยกำลังไฟฟ้าบนเส้นทางจากเมือง Selby ถึงเมือง Hull เพื่อช่วยให้สามารถใช้เวลาเดินรถไฟได้เร็วขึ้น และเป็นการเพิ่มปริมาณความจุของเส้นทางรถไฟ³⁸

สำหรับผู้ประกอบการกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศนั้น ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดโดยรูปแบบ Open Access ได้โดยไม่ต้องประมูลเส้นทางสัมปทานเดินรถไฟ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟที่สหภาพยุโรปได้กำหนดเอาไว้ โดยผู้มีใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟโดยสาร สามารถยื่นคำขอทำสัญญากับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ซึ่งผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจะต้องจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่กำหนดไว้ใน The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 ทั้งนี้หากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟหรือไม่พอใจจำนวนความถี่หรือช่วงเวลาเดินรถไฟที่ได้รับจัดสรร โดยเหตุที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามหลักการของกฎดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ไปยัง ORR ให้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการต่อไปได้ โดยในปัจจุบันมีผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างประเทศที่เข้ามาเดินรถไฟในสหราชอาณาจักรรายเดียวคือบริษัทรถไฟ Eurostar ที่ให้บริการเดินรถไฟความเร็วสูงจากสถานีรถไฟ London St Pancras ไปยังประเทศฝรั่งเศส และประเทศเบลเยียม โดยใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองภายในสหราชอาณาจักรของบริษัท HS1 และบริษัท The Eurotunnel Group

ในด้านการให้บริการที่แม้ว่าจะมีผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองหลายรายก็ตาม แต่การให้บริการจำหน่ายตั๋วโดยสารนั้น นอกจากผู้ประกอบการจะจัดจำหน่ายตั๋วโดยสารเองแล้ว ยังมีการรวมกลุ่มกันตั้งสมาคมของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารเพื่อจัดตั้งกิจการที่มีชื่อว่า National Rail ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการเดินทางโดยรถไฟขนส่งผู้โดยสารจากผู้ประกอบการรายต่าง ๆ และเป็นผู้จำหน่ายตั๋วร่วมโดยสารแทนผู้ประกอบการรายต่าง ๆ อีกด้วย³⁹ ทำให้ประชาชนผู้ต้องการเดินทางโดยรถไฟโดยสารได้รับความสะดวกในการซื้อตั๋วรถไฟขนส่งผู้โดยสารมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียเวลาค้นหาข้อมูลการเดินทางจากผู้ประกอบการที่ละราย

³⁸ Competition and Markets Authority, Competition in passenger rail services in Great Britain, (London : CMA, 2016), p.122.

³⁹ National Rail, “National Rail Enquiries,” Accessed June 11, 2017, <http://www.nationalrail.co.uk/>

(2.2) การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า

กิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าทั้งเส้นทางภายในและระหว่างประเทศ มีรูปแบบการเข้าประกอบกิจการรูปแบบเดียวคือรูปแบบ Open Access ซึ่งมีวิธีการคือ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้าที่ออกให้โดย ORR หรือหน่วยงานกำกับกิจการของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ แล้ว ก็จะสามารถเข้าประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าได้เมื่อทำสัญญาใช้โครงสร้างทางรถไฟและสัญญาการใช้สถานีรถไฟกับ Network Rail หรือผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเอกชนรายอื่น เพื่อใช้โครงสร้างพื้นฐานให้บริการเดินรถไฟขนส่งสินค้า โดยผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจะต้องจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศ ตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่กำหนดไว้ใน The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 ซึ่งหากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้าไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟหรือไม่พอใจจำนวนความถี่หรือช่วงเวลาเดินรถไฟที่ได้รับจัดสรร โดยเหตุที่ได้รับปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามหลักการของกฎดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ไปยัง ORR ให้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการต่อไปได้ เมื่อผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้าได้รับอนุญาตจาก ORR ให้ทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานโดยเสียค่าธรรมเนียมแบบ Variable charges แล้ว ก็จะสามารถประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าได้ทันที

กิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรจึงมีลักษณะการแข่งขันกันของผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกัน (competition on the tracks) โดยไม่ต้องผ่านการคัดเลือกตามรูปแบบสัมปทานดังเช่นรถไฟขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้าจำนวน 7 ราย⁴⁰ โดยเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชนทั้งหมด

(3) สภาพตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในปัจจุบัน

แม้จะมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรที่ดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่แนวทางที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันอาจทำให้กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองไม่ได้มีการแข่งขันการประกอบกิจการบนทางรถไฟเดียวกัน (competition on the tracks) อย่างเต็มที่มากนัก มีลักษณะเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการน้อยราย (Oligopoly Market) เนื่องจากมีการผูกขาดในเส้นทางสัมปทานที่ผู้ประกอบการประมูลได้ จึงทำให้ในปัจจุบันคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าแห่งสหราชอาณาจักรได้มีการศึกษาถึงแนวทางการเพิ่มการแข่งขันในกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมือง

⁴⁰ Office of Rail and Road, “Freight operating companies,” Accessed June 9, 2017, <http://www.orr.gov.uk/about-orr/who-we-work-with/industry-organisations/freight-operating-companies>

เช่น การเพิ่มจำนวนผู้รับสัมปทาน หรือเพิ่มผู้ประกอบการตามรูปแบบ Open Access ให้มากขึ้น⁴¹ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันก็ยังมีการแข่งขันการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองบนเส้นทางรถไฟเดียวกันพอสมควร โดยเส้นทางสัมปทานหลายสายที่ถูกกำหนดมีการทับซ้อนกัน ในหลายช่วง หรืออาจจะทับซ้อนกับผู้ประกอบการรูปแบบ Open Access⁴² เช่น การเดินทางโดยรถไฟจากกรุงลอนดอนไปยังเมืองเบอร์มิงแฮม ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงลอนดอนไปทางตะวันตกเฉียงเหนือประมาณ 200 กิโลเมตร ผู้ที่ต้องการเดินทางโดยรถไฟสามารถเลือกใช้บริการรถไฟโดยสารโดยไม่เปลี่ยนขบวนรถได้ถึง 3 บริษัทได้แก่ บริษัท Virgin บริษัท London Midland และบริษัท Chiltern Railways ซึ่งแต่ละบริษัทก็จะมีบริการที่แตกต่างกัน ช่วงเวลาที่ให้บริการแตกต่างกัน ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางแตกต่างกัน รวมถึงค่าโดยสารที่แตกต่างกันด้วย จึงทำให้ผู้ใช้บริการรถไฟโดยสารมีทางเลือกในการเดินทางระหว่างเมืองด้วยรถไฟมากกว่าเมื่อครั้งผูกขาดกิจการโดยรัฐวิสาหกิจ British Rail

ในปัจจุบันผู้ประกอบการในตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของสหราชอาณาจักรเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชนหมดทั้งสิ้น แม้ภาครัฐจะยังคงให้การอุดหนุนกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็อุดหนุนเฉพาะกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องให้บริการต่อประชาชน แต่ไม่สามารถทำกำไรได้ตามรูปแบบสัญญาสัมปทานเท่านั้น แต่หากเป็นกิจการในเชิงพาณิชย์ที่สามารถทำกำไรได้แล้วรัฐจะไม่ให้การอุดหนุนแต่อย่างใดซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ใน Regulation (EC) No 1370/2007 การที่ภาครัฐลดบทบาทในการเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองลงแล้วให้ภาคเอกชนเป็นผู้มีหน้าที่หลัก จึงทำให้การให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากยุคที่ผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างดี ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเดินทางโดยรถไฟโดยสารของเอกชนในช่วงฤดูใบไม้ผลิ ปี ค.ศ. 2016 พบว่ามีระดับความพึงพอใจโดยเฉลี่ยสูงถึง 84.64%⁴³ มีอัตราการให้บริการตรงตามกำหนดเวลาของรถไฟโดยสาร 89.1%⁴⁴ และในปี ค.ศ. 2016 มีผู้ใช้บริการมากกว่า 1,600 ล้านเที่ยวคน ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงกว่าช่วงก่อนเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟกว่าเท่าตัว ส่วนผลประกอบการกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งสินค้า

⁴¹ Competition and Markets Authority, *supra note 38*, p.8.

⁴² Gérard Mathieu, *supra note 7*, p.21.

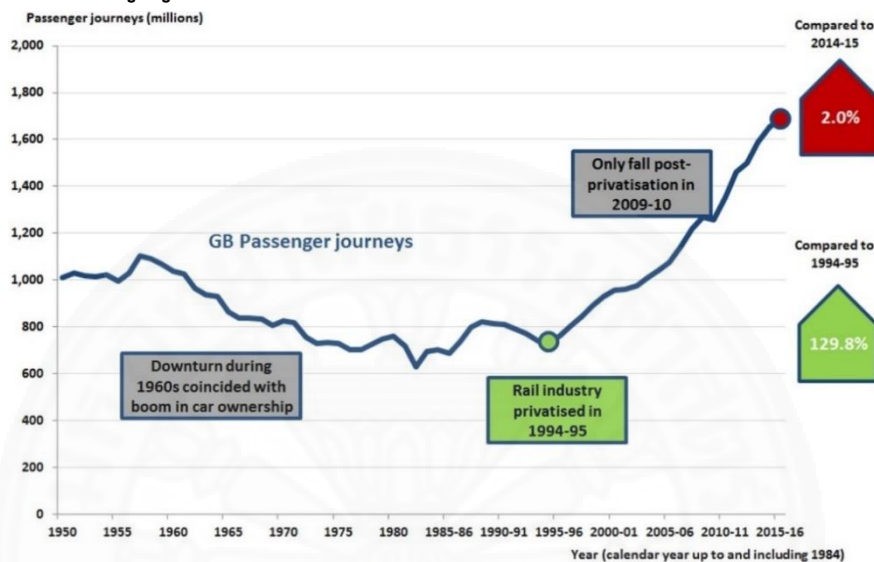
⁴³ Transport Focus, “National Passenger Survey Spring 2016 Main Report,” Accessed June 9, 2017, <http://d3cez36w5wymxj.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/06/29162541/TF-NPRS-Spr16-pages-ALL-WEB-v4.pdf>

⁴⁴ Network Rail, *supra note 20*, p.(1).

ก็พบว่ามียอดการขนส่งทางรถไฟในปริมาณที่สูงขึ้นจากช่วงก่อนการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเช่นกัน โดยสามารถพิจารณาสถิติได้จากกราฟในภาพที่ 4.1 และภาพ 4.2 ได้ดังนี้

ภาพ 4.1

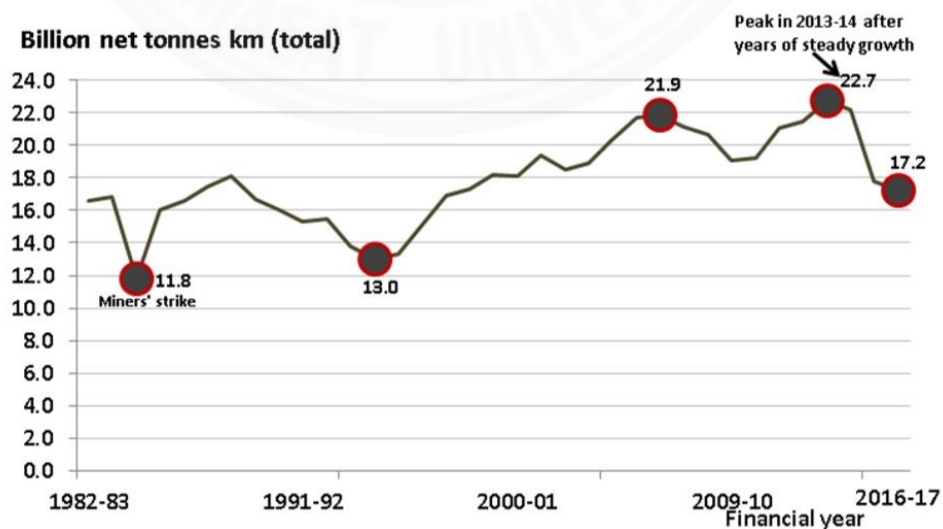
กราฟแสดงสถิติข้อมูลผู้ใช้บริการรถไฟโดยสารในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ ค.ศ. 1950 - 2016



ที่มา : Office of Rail and Road, “Passenger Rail Usage 2015-16 Q4 Statistical Release,” Accessed June 9, 2017, http://www.orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0015/22056/passenger-rail-usage-2015-16-q4.pdf

ภาพ 4.2

ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟระหว่างปี ค.ศ. 1982 - ค.ศ. 2016



ที่มา : Office of Rail and Road, “Freight Rail Usage 2016-17 Q4 Statistical Release,” Accessed June 9, 2017, http://www.orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0007/24892/freight-rail-usage-2016-17-quarter-4.pdf

การที่จำนวนผู้ใช้บริการขนส่งทางรถไฟทั้งผู้ใช้บริการรถไฟโดยสารและผู้ที่ขนส่งสินค้าทางรถไฟ ซึ่งประกอบกิจการโดยภาคเอกชนทั้งหมดในจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก รวมถึงตัวเลขดัชนีความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่อยู่ในระดับสูง ย่อมเป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรนั้นสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเป็นปัญหาจนทำให้ต้องแปรรูป British Rail และเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองดังที่อธิบายในหัวข้อ 4.1.2 ได้อย่างดี ทำให้ภาครัฐไม่มีความจำเป็นต้องกลับมามีบทบาทในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองอีกแต่อย่างใด

4.1.3.4 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจลำดับรองของรัฐในการส่งเสริมความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในทางเศรษฐกิจ ภาครัฐจึงต้องเข้ามากำหนดนโยบายในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยมีกระทรวงคมนาคมสหราชอาณาจักร (Department for Transport) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดเส้นทางสัมปทานรถไฟโดยสารระหว่างเมือง กำหนดให้มีการเปิดประมูลสัมปทานรถไฟขนส่งผู้โดยสารเพื่อให้บริษัทเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร ยื่นข้อเสนอรับการคัดเลือกเป็นผู้ได้รับสิทธิในเส้นทางที่เปิดสัมปทานเดินรถไฟระหว่างเมือง การกำหนดนโยบายในการอุดหนุนกิจการเดินรถไฟโดยสารระหว่างเมืองในเส้นทางที่ไม่ทำกำไร แต่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนด้วย รวมถึงกำหนดนโยบายในการลงทุนและสนับสนุนเงินลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟอีกด้วย⁴⁵ ทั้งนี้ นอกจากกระทรวงคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักรที่มีอำนาจกำหนดนโยบายตลอดดินแดนอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์แล้ว กระทรวงคมนาคมของแคว้นเวลส์ และสกอตแลนด์ก็มีอำนาจดังกล่าวข้างต้นเฉพาะในเขตแดนของตนเช่นกัน ไม่ว่าจะเรื่องการกำหนดการให้สัมปทาน การกำหนดนโยบายการอุดหนุนกิจการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

4.1.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

แม้ว่าจะมีการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว โดยเปิดให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองภายใต้รูปแบบการแข่งขันที่เหมาะสมแล้ว แต่การแข่งขันอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ อีกทั้งบางประเภทกิจการยังมีการผูกขาดกิจการอยู่ ภาครัฐจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงบทบาทในฐานะเป็นผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจหรือผู้ควบคุมกติกาในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอยู่ เพื่อควบคุมมาตรฐานการประกอบการ

⁴⁵ Department for Transport, “About us,” Accessed June 9, 2017, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport/about>

ทั้งในทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบันการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับ 2 หน่วยงาน ได้แก่

4.1.4.1 การควบคุมกำกับโดยกระทรวงคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักร

กระทรวงคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักรมีอำนาจในการควบคุมกำกับด้านเศรษฐกิจ โดยมีหน้าที่ดำเนินการคัดเลือกเอกชนที่ประสงค์จะเข้าเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารตามสัญญาสัมปทานที่กระทรวงกำหนดเส้นทางขึ้นมาอันเป็นอำนาจในการควบคุมกำกับ การเข้าสู่ตลาดของเอกชน มีอำนาจในการควบคุมอัตราค่าโดยสารผู้ประกอบการที่ให้บริการตามสัญญาสัมปทานเดินรถไฟโดยสารตามที่ Railway Act 1993 มาตรา 28 ให้อำนาจไว้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟโดยสารตามสัญญาสัมปทานฝ่าฝืนเงื่อนไขการประกอบกิจการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการใด ๆ และหากยังมีการฝ่าฝืนก็สามารถสั่งปรับเงินได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกิน 10% ของผลประกอบการประจำปีของผู้ประกอบการตามที่กำหนดไว้ใน Railway Act 1993 มาตรา 55 ถึงมาตรา 58 โดยผู้ประกอบการที่ถูกสั่งลงโทษปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาล High Court ได้ภายใน 42 วัน เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งปรับดังกล่าว หากคำสั่งดังกล่าวสั่งโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือหากผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้ประกอบการจะได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งปรับหรือลดจำนวนค่าปรับลงให้เหมาะสมได้ นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังมีอำนาจในการออกกฎเกี่ยวกับการประกอบกิจการเดินรถไฟเพื่อบังคับการตามข้อกำหนดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรปตามมาตรา 2 (2) แห่ง the European Communities Act 1972 ด้วย

ส่วนในการควบคุมกำกับด้านเทคนิคความปลอดภัยการประกอบกิจการ กระทรวงคมนาคมมีอำนาจควบคุมกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานจากส่วนราชการของกระทรวงชื่อ Rail Accident Investigation Branch (RAIB) เป็นผู้ตรวจสอบกรณีเกิดอุบัติเหตุทางรถไฟเพื่อทำการสอบสวนและรายงานสรุปสาเหตุของอุบัติเหตุ รวมทั้งทำรายงานคำแนะนำในการป้องกันอุบัติเหตุตามกฎหมาย Railways and Transport Safety Act 2003 และกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎเพื่อดำเนินการสอบสวนและป้องกันอุบัติเหตุตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎ The Railways (Accident Investigation and Reporting) Regulations 2005 ใช้บังคับในการดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุทางรถไฟ โดยมีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ RAIB ทราบเพื่อเข้าไปสอบสวนอุบัติเหตุและเก็บรักษาพยานหลักฐานเกี่ยวกับอุบัติเหตุ หากผู้ประกอบการละเลยหน้าที่ดังกล่าวอาจต้องโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 20,000 ปอนด์หรือทั้งจำและปรับ และผู้ประกอบการมีหน้าที่ปฏิบัติตามรายงานคำแนะนำในการป้องกันอุบัติเหตุของ RAIB หากผู้ประกอบการละเลยไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกกำหนดโทษปรับไม่เกินระดับที่ 5 ตามกฎหมายอาญา

ทั้งนี้กระทรวงคมนาคมแห่งแคว้นสกอตแลนด์ก็มีอำนาจควบคุมกำกับสัมปทานเดินรถไฟโดยสารระหว่างเมืองเฉพาะเส้นทางที่อยู่ในสกอตแลนด์ที่ไม่ได้คาบเกี่ยวเข้ามาในดินแดนอังกฤษด้วยเช่นกัน

4.1.4.2 การควบคุมกำกับโดยหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระ

กฎหมาย Railway and Transport Safety Act 2003 ได้จัดตั้งหน่วยงาน the Office of Rail and Road หรือ ORR เป็นหน่วยงานประเภทไม่เป็นส่วนราชการและรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรง⁴⁶ เพื่อเป็นหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟตามกฎหมาย Railway Act 1993 และกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการเดินรถไฟทั้งหมด ซึ่งรวมถึงกิจการเดินรถรางด้วย โดยมีการบริหารหน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อย 4 คน กรรมการแต่ละคนจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งกลับเข้ามาอีก แต่อาจถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมถอดถอนจากการเป็นกรรมการได้หากกรรมการผู้นั้นขาดประชุมโดยไม่ได้รับอนุญาตเกินกว่า 3 เดือน หรือมีผลประโยชน์ได้ส่วนเสียส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว หรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือขาดความสามารถในการทำหน้าที่⁴⁷

ในส่วนงบประมาณในการดำเนินการของ ORR แบ่งได้ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นรายได้จากการประกอบกิจการเดินรถไฟ ซึ่ง ORR จะได้รับรายได้จากใบอนุญาตโครงข่ายรถไฟ และรายได้ส่วนแบ่งจากผลกำไรของผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง ส่วนที่สอง เป็นรายได้จากการที่ ORR เข้าไปควบคุมกำกับการจัดการจราจรและความปลอดภัยทางถนน จะได้รับงบประมาณส่วนนี้จากกระทรวงคมนาคม⁴⁸ ORR จึงเป็นหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระทางปกครอง ทั้งนี้ ORR มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านเทคนิคความปลอดภัยในการประกอบกิจการตามกฎหมาย Railway Act 1993 และ Railways Act 2005 โดยมีอำนาจควบคุมกำกับทั้งส่วนที่มีลักษณะผูกขาด และส่วนที่มีการแข่งขันการประกอบกิจการ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

⁴⁶ Office of Rail and Road, “Who we are,” Accessed November 8, 2016, <http://orr.gov.uk/about-orr/who-we-are>

⁴⁷ Railways and Transport Safety Act 2003 section 15 and Schedule 1 Section 15 Office Of Rail Regulation

⁴⁸ Office of Rail and Road, “How we are funded,” Accessed November 8, 2016, <http://orr.gov.uk/about-orr/how-we-are-funded>

1) อำนาจควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ซึ่งเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐคือ Network Rail และเอกชนที่ได้สัมปทานจากรัฐ อันได้แก่โครงการ HS1 และ Channel Tunnel โดย ORR มีอำนาจควบคุมกำกับตามกฎหมายดังนี้

1.1) อำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐาน และควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเทคนิคและความปลอดภัยตามที่กำหนด ในเงื่อนไขของใบอนุญาต โดยสามารถอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาต ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการตามที่เงื่อนไขใบอนุญาตกำหนด และหากยังมีการฝ่าฝืนก็สามารถ สั่งปรับเงินได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกิน 10% ของผลประกอบการประจำปีของผู้ประกอบการ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Railway Act 1993 มาตรา 55 ถึงมาตรา 58 โดยผู้มีอำนาจรับค่าปรับ จากผู้ประกอบการที่ถูกบังคับตามคำสั่งปรับของ ORR คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแห่ง สหราชอาณาจักร ผู้ประกอบการที่ถูกสั่งลงโทษปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาล High Court ได้ภายใน 42 วัน เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งปรับดังกล่าว หากคำสั่งดังกล่าวสั่งโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือ หากผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการจะได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งปรับหรือลดจำนวนค่าปรับลงให้เหมาะสมได้ ทั้งนี้ที่ผ่านมา ORR เคยสั่งปรับ Network Rail เนื่องจากการให้บริการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไปแล้วหลายครั้ง โดยในปี ค.ศ. 2014 Network Rail ถูกสั่งปรับเป็นเงินสูงถึง 53.1 ล้านปอนด์ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขใบอนุญาต โดยเฉพาะการที่ไม่สามารถ จัดการจราจรทางรถไฟได้อย่างมีประสิทธิภาพจนทำให้ขบวนรถไฟชนส่งล่าช้าเกินอัตราที่ถูกกำหนดไว้⁴⁹

1.2) ก่อนจะมีการทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานระหว่างผู้ประกอบการ เติมนรถไฟขนส่งกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน จะต้องได้รับการตรวจสอบร่างสัญญาและ รับการอนุญาตให้ทำสัญญารวมถึงร่างแก้ไขสัญญาจาก ORR ทุกครั้งตามที่ Railway Act 1993 มาตรา 17 ถึงมาตรา 22C กำหนดไว้ และ ORR ยังมีอำนาจตรวจสอบอัตราค่าธรรมเนียมการใช้ โครงสร้างพื้นฐานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมทุก 5 ปี

1.3) อำนาจในการกำหนดให้มีการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการเติมนรถไฟขนส่ง โดยหากผู้ประกอบการที่จะเข้าสู่ตลาดตามรูปแบบ Open Access ร้องเรียนว่ามีการกีดกันผู้ประกอบการเติมนรถไฟขนส่งในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ระหว่างเมือง ก็เป็นอำนาจของ ORR ที่จะวินิจฉัยสั่งการต่อไปตามหลักเกณฑ์ที่ Railway Act 1993

⁴⁹ Office of Rail and Road, "ORR Breach Letter to Network Rail," Accessed June 22, 2017, http://www.orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0016/13813/performance-decision-letter-2014-07-07.pdf

และ The Railways (Access, Management and Licensing of Railway Undertakings) Regulations 2016 ได้กำหนดไว้ต่อไป โดย ORR มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลการให้บริการของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ และควบคุมกำกับกับการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ORR มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟขนส่งซึ่งเป็นกิจการที่มีการแข่งขันการประกอบกิจการ ดังต่อไปนี้

2.1) อำนาจการควบคุมการเข้าสู่ตลาดของเอกชนโดยการควบคุมการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งทุกประเภท รวมทั้งการควบคุมการเข้าสู่ตลาดตามรูปแบบ Open Access ที่จะต้องได้รับอนุมัติสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานจาก ORR ทุกครั้ง

2.2) อำนาจในการส่งเสริมการแข่งขันการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งและป้องกันการผูกขาดของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง

2.3) อำนาจในการคุ้มครองผู้ใช้บริการจากการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง

2.4) อำนาจในการให้คำแนะนำต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของสหราชอาณาจักร สกอตแลนด์ และรัฐสภาของเวลส์

2.5) อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาตดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไข และหากยังมีการฝ่าฝืนก็สามารถสั่งปรับเงินได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกิน 10% ของผลประกอบการประจำปีของผู้ประกอบการตามที่กำหนดไว้ใน Railway Act 1993 มาตรา 55 ถึงมาตรา 58 แต่ผู้มีอำนาจรับค่าปรับจากผู้ประกอบการที่ถูกบังคับตามคำสั่งปรับของ ORR คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักร

ทั้งนี้ผู้ประกอบการที่ถูกสั่งลงโทษปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาล High Court ได้ภายใน 42 วัน เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งปรับดังกล่าวหากคำสั่งดังกล่าวสั่งโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือหากผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ประกอบการจะได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งปรับหรือลดจำนวนค่าปรับลงให้เหมาะสมได้

3) อำนาจในการควบคุมออกใบอนุญาตพนักงานขับรถไฟตามที่กำหนดใน The Train Driving Licences and Certificates Regulations 2015 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกข้อกำหนดดังกล่าวเพื่ออนุวัติการตาม Directive 2007/59/EC อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรมีการควบคุมกำกับทั้งกิจการที่มีลักษณะผูกขาด และกิจการที่มีการแข่งขัน ซึ่งจะสังเกตได้ว่าหากเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาด หรือไม่มีการแข่งขันในการประกอบกิจการอย่างเพียงพอ หน่วยงานกำกับ

กิจการจะมีอำนาจเข้าควบคุมกำกับกิจการอย่างมาก เช่น มีอำนาจตรวจสอบและอนุมัติการทำสัญญา และกำหนดอัตราค่าบริการ ทั้งในกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในรูปแบบสัญญาสัมปทาน และโดยเฉพาะกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่ต้องควบคุมกำกับเพื่อทำให้การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งที่เปิดเสรีสามารถเข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานเพื่อประกอบกิจการได้อย่างเป็นธรรม แต่ในส่วนเป็นกิจการที่มีการแข่งขันในการประกอบกิจการอย่างเต็มที่อันได้แก่กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในรูปแบบ Open Access และรถไฟขนส่งสินค้า หน่วยงานกำกับกิจการก็จะไม่ได้เข้าไปควบคุมกำกับในด้านเศรษฐกิจอย่างเข้มงวดมากนัก เช่น ไม่ได้มีการเข้าไปควบคุมกำกับอัตราค่าบริการโดยปล่อยให้มีการแข่งขันตามกลไกตลาดตามแนวคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แต่จะยังเน้นควบคุมกำกับด้านเทคนิคและความปลอดภัยในการประกอบกิจการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคและประโยชน์สาธารณะต่อไป

4.1.5 ปัญหาการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของสหราชอาณาจักร

การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการเดินรถไฟมากเป็นลำดับต้น ๆ ของโลกนั้น พบว่ามีปัญหาซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การที่สหราชอาณาจักรดำเนินการแบ่งแยกโครงสร้างการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation โดยในระยะแรกมีการให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการทั้งสองส่วน ซึ่งในส่วนของกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟทำให้เอกชนมาดำเนินการแทนรัฐนั้น พบว่ามีปัญหาความยุ่งยากอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบบริษัทเอกชนต้องดำเนินการให้มีกำไรเพื่อปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น ในขณะที่กฎหมายกำหนดให้ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางได้เต็มจำนวนตามนโยบายของกระทรวงคมนาคมเพื่อให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งมีต้นทุนการให้บริการที่ไม่สูงเกินไป จึงทำให้ Railtrack มีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการที่มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ส่งผลให้รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนกิจการโครงสร้างพื้นฐานด้วย ทั้งที่แต่เดิมภาครัฐมีความตั้งใจจะลดการอุดหนุนลง แต่จากการที่ Railtrack ได้พยายามลดต้นทุนจำนวนมาก ส่งผลให้คุณภาพการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานต่ำกว่ามาตรฐานจนเกิดอุบัติเหตุใหญ่ขึ้นหลายครั้ง อีกทั้งแทบจะไม่มี การพัฒนาขยายโครงข่ายทางรถไฟเพิ่มเติมเลย จนท้ายที่สุดภาครัฐก็ต้องกลับเข้ามาประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเอง จึงเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าการแปรรูปเฉพาะส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองให้เป็นของภาคเอกชนไม่น่าจะเป็นวิธีการที่สามารถแก้ปัญหาการขาดการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในอดีตได้อย่างใด

2) การแบ่งแยกกิจการแบบ Vertical Separation ทำให้เมื่อผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งมีผู้โดยสารหรือสินค้ามากขึ้น แล้วจำเป็นต้องนำขบวนรถไฟแบบใหม่ เช่น รถไฟสองชั้น

หรือรถไฟที่มีความยาวหรือกว้างกว่าเดิม ก็อาจจะไม่สามารถทำได้หากโครงสร้างพื้นฐานไม่รองรับ⁵⁰ เช่น ชานชาลาในสถานีมีความยาวไม่เพียงพอ หรือ อุโมงค์มีความสูงไม่เพียงพอต่อการรองรับขบวนรถไฟ จึงเป็นการปิดกั้นเทคโนโลยีการขนส่งทางรถไฟรูปแบบใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์การขนส่ง อีกทั้งหากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งต้องการจะเพิ่มจำนวนขบวนรถไฟที่ใช้เดินรถ แต่ความจุของโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอ และภาครัฐไม่ได้ติดตามประเมินผลเพื่อกำหนดนโยบายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอย่างทันท่วงที ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งก็ต้องรอให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเสียก่อนจึงจะเพิ่มขบวนรถไฟ ซึ่งแตกต่างจากการบริหารกิจการแบบ Vertical Integration ในประเทศญี่ปุ่นที่ผู้ประกอบการสามารถวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้สอดคล้องกับการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่เพิ่มขึ้นได้ล่วงหน้าทันต่อสถานการณ์

3) ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีความยุ่งยากในการจัดสรรตารางเวลาและความจุทางให้แก่ผู้ประกอบการรถไฟขนส่ง⁵¹ เนื่องจากมีการบริหารกิจการที่แยกส่วนจากกัน และจะต้องจัดสรรให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4) กิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักรยังไม่ได้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารตามรูปแบบการแข่งขันกันของผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกันมากนัก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการเข้าสู่ตลาดในรูปแบบ Franchising เป็นหลัก ซึ่งเป็นประเด็นที่หน่วยงานป้องกันการผูกขาดทางการค้าของสหราชอาณาจักรกำลังศึกษาความเหมาะสมและแนวทางในการเพิ่มการแข่งขันอยู่เช่นกัน ทำให้กระทรวงคมนาคมจะต้องควบคุมกำกับมาตรฐานการเดินรถ และค่าโดยสารอย่างเข้มงวด

อย่างไรก็ตาม กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสหราชอาณาจักรก็ยังสามารถประเมินจากคณะกรรมการยุโรปว่ามีการเปิดเสรีอย่างเต็มรูปแบบ (Fully liberalised markets) เนื่องจากในเส้นทางที่ใช้ระบบสัมปทานได้มีการกำหนดให้มีการแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิในการเดินรถไฟขนส่งทุกกรณี ซึ่งในสหภาพยุโรปมีเพียงแค่ประเทศสวีเดนและสหราชอาณาจักรเท่านั้นที่ได้รับการประเมินว่ามีระดับการเปิดเสรีในระดับสูงสุดเช่นนี้⁵²

⁵⁰ Fumio Kurosaki, “An Analysis of Vertical Separation of Railways,” (Ph.D Thesis, The University of Leeds, 2008), p.127.

⁵¹ *Ibid.*, p.134.

⁵² European Parliament, “Liberalisation of passenger rail services: Situation in different member states, Accessed June 14, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160420RES24185/20160420RES24185.pdf>

4.2 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเยอรมนี

4.2.1 ประวัติกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนี

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีเริ่มดำเนินการขึ้นตั้งแต่ยังไม่ก่อตั้งประเทศเยอรมนี โดยมีทางรถไฟระหว่างเมืองสายแรกคือทางรถไฟระหว่างเมือง Leipzig ไปยังเมือง Dresden เปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1837 ประกอบกิจการโดยบริษัทรถไฟ Leipzig-Dresden Railway จากนั้นกิจการเดินรถไฟก็ได้แพร่หลายไปยังรัฐต่าง ๆ ของชนชาติเยอรมันภายใต้การประกอบกิจการของบริษัทเอกชน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1971 ได้เกิดการรวมตัวก่อตั้งจักรวรรดิเยอรมันขึ้นเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ จึงเริ่มมีการโอนกิจการเดินรถไฟของเอกชนมาเป็นของมลรัฐต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิเยอรมัน ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เยอรมนีได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ Weimar ได้กำหนดให้ทำการโอนกิจการเดินรถไฟของแต่ละมลรัฐมาเป็นของรัฐบาลสหพันธรัฐ และรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐได้ดำเนินการโดยก่อตั้งรัฐวิสาหกิจที่ชื่อว่า Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft (DRG) ขึ้นมารับช่วงดำเนินการเดินรถไฟระหว่างเมือง จนกระทั่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลเยอรมนีได้เปลี่ยนรูปแบบกิจการของ DRG จากรัฐวิสาหกิจมาเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลในชื่อ Deutsche Reichsbahn (DRB) หรือ German National Railway

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนีได้ถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วนตามการแบ่งแยกประเทศ โดยในดินแดนเยอรมนีตะวันออกดำเนินการโดยวิสาหกิจชื่อ Deutsche Reichsbahn (DR) โดยมีรัฐมนตรีคมนาคมเป็นผู้จัดการทั่วไปของ DR โดยตำแหน่งด้วย ส่วนกิจการเดินรถไฟในดินแดนเยอรมันตะวันตกได้โอนกิจการมาเป็นของ Deutsche Bundesbahn (DB) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีคมนาคม มีอำนาจผูกขาดการดำเนินการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีตะวันตก ต่อมาภายหลังการรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 รัฐวิสาหกิจรถไฟทั้งสองแห่งได้กลับมารวมกันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1994 ภายใต้การดำเนินงานของบริษัท Holding Company ที่ชื่อ Deutsche Bahn AG ซึ่งเป็นบริษัทที่รัฐบาลสหพันธรัฐถือหุ้นอยู่ทั้งหมด

4.2.2 ความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนี

สาเหตุที่ทำให้เยอรมนีต้องเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมาจาก 2 สาเหตุสำคัญ ดังนี้

4.2.2.1 ปัจจัยภายนอกประเทศ

เนื่องจากสหภาพยุโรปมีแนวคิดในการทำให้ตลาดการค้าในสหภาพยุโรปเป็นระบบตลาดเดียว และการที่จะทำให้สหภาพยุโรปเป็นตลาดเดียวได้ ก็จะต้องทำให้การขนส่งสินค้าและบริการเป็นไปอย่างเสรี จึงได้มีการออกข้อกำหนด (Directive) เกี่ยวกับการเปิดเสรีการขนส่งภายใน

รัฐสมาชิกซึ่งรวมถึงการเปิดเสรีการขนส่งทางรถไฟด้วย โดยมีการออก Directive 91/440/EEC ในปี ค.ศ. 1991 เพื่อให้รัฐสมาชิกแยกการบริหารกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ (Infrastructure) ออกจากกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง เนื่องจากการก่อสร้างและบริหารกิจการโครงสร้างพื้นฐาน เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติอยู่แล้ว จึงจำเป็นต้องแยกกิจการเดินรถไฟขนส่งที่สามารถเปิดเสรี การประกอบกิจการได้ออกจากกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ เพื่อให้การเปิดเสรีการขนส่ง ทางรถไฟในสหภาพยุโรปเกิดขึ้นได้ ประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปจึงจำเป็นต้อง ดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้สอดคล้องกับแนวทางข้อกำหนดของ สหภาพยุโรปเช่นเดียวกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร

4.2.2.2 ปัจจัยภายในประเทศ

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูปกิจการ มีสภาพปัญหาสะสมหลายประการมาตั้งแต่การตั้งรัฐวิสาหกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีปัญหาที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

ประการแรก กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนีประสบปัญหา เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักร กล่าวคือ สูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาด ให้กับการขนส่งรูปแบบอื่นที่พัฒนาขึ้นมาได้แก่ การขนส่งทางถนน และทางเครื่องบิน ส่งผลให้กิจการ เดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองในเยอรมันตะวันตกที่ประกอบกิจการโดย DB มีส่วนแบ่ง การตลาดลดลงอย่างมาก จากที่ในปี ค.ศ. 1960 เคยมีส่วนแบ่งอยู่ที่ 36% แต่ในปี ค.ศ. 1990 ได้ลดลงมาอยู่ที่ 6.1% ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า จากที่เคยมีส่วนแบ่งการตลาดอยู่ที่ 56% ในปี ค.ศ. 1960 ก็ลดลงมาเหลืออยู่ที่ 20.5% ในปี ค.ศ. 1990⁵³

ประการที่สอง จากปัญหาการดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ของเยอรมนีที่มีส่วนแบ่งการตลาดลดลง จึงทำให้ผลประกอบการขาดทุน จนมีหนี้สินสะสม สูงถึง 70,000 ล้านดอลลาร์⁵⁴ในปี ค.ศ. 1994 อีกทั้งภาครัฐยังมีภาระที่จะต้องลงทุนซ่อมแซม ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในเขตเยอรมนีตะวันออกภายหลังจากการรวมประเทศ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในเขตเยอรมนีตะวันออกขาดการพัฒนาบำรุงรักษามานาน

⁵³ Benedikt Peter, "Railway Reform in Germany: Restructuring, Service Contracts, and Infrastructure Charges," (Doctoral Thesis Technische Universität Berlin, 2008), p.6.

⁵⁴ Rainer Apel, "German Rail Derailed by Privatization," 27, *executive Intelligence Review* 12, 13 (May 2000).

และมีสภาพที่ล้ำสมัยแตกต่างจากกิจการในฝั่งเยอรมนีตะวันตก ทำให้รัฐบาลเยอรมนีมีภาระค่าใช้จ่ายในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจำนวนมาก⁵⁵

ประการที่สาม กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีมีสภาพผูกขาด การดำเนินการโดยรัฐจึงทำให้ขาดแรงจูงใจในทางธุรกิจ พนักงานรถไฟก็มีสถานะเป็นข้าราชการ ตามกฎหมายเยอรมนีและมีแรงจูงใจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจการ⁵⁶ ทำให้การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่ควรจะมีควมยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคล ตามหลักความสามารถและสภาพตลาดแรงงานไม่สามารถดำเนินการได้

จากสภาพปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้ในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนี โดยแปรสภาพรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการอยู่เดิมไปสู่การดำเนินงานในรูปแบบขององค์การธุรกิจภาคเอกชน และเปิดให้เอกชนรายใหม่สามารถเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟได้อีกครั้งภายหลังจากที่รัฐผูกขาดการดำเนินการดังกล่าวมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่เมื่อครั้งก่อตั้งประเทศในปี ค.ศ. 1971

4.2.3 แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนี

4.2.3.1 การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนี

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนีไปสู่การดำเนินการในรูปแบบขององค์การธุรกิจภาคเอกชนและเป็นการเปิดเสรีตามแนวทางข้อกำหนดสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 1993 รัฐสภาเยอรมนีจึงได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Basic Law) โดยเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 87e มาตรา 106a มาตรา 143a เพื่อกำหนดกรอบในการดำเนินการปฏิรูปกิจการเดินรถไฟโดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 87e (3) ซึ่งเป็นมาตราสำคัญที่ได้เขียนวางหลักไว้ว่า “กิจการเดินรถไฟของสหพันธ์รัฐให้ดำเนินการในรูปแบบของวิสาหกิจภายใต้กฎหมายเอกชน แต่วิสาหกิจดังกล่าวยังคงเป็นทรัพย์สินของสหพันธ์รัฐ เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การบำรุงรักษา การบริหารงานเกี่ยวกับทางรถไฟ การโอนหุ้นของสหพันธ์รัฐที่มีอยู่ในวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การบำรุงรักษา การบริหารงานเกี่ยวกับทางรถไฟจะมีผลตามกฎหมายต่อเมื่อสหพันธ์รัฐยังคงถือหุ้นส่วนใหญ่ไว้ ทั้งนี้รายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายของสหพันธ์รัฐกำหนด”⁵⁷ และรัฐสภาก็ได้

⁵⁵ Deutsche Bahn AG, “The foundation of Deutsche Bahn AG,” Accessed November 14, 2016, <http://www.deutschebahn.com/en/group/history/topics/11886618/foundation.html>

⁵⁶ Benedikt Peter, *supra* note 53, p.6.

⁵⁷ Article 87e (3) “Federal railways shall be operated as enterprises under private law. They shall remain the property of the Federation to the extent that their activities

ตรารัฐบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยได้ประกาศใช้ในปลายปี ค.ศ. 1993 ซึ่งมีผลใช้บังคับเต็มรูปแบบในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 โดยมีกฎหมายฉบับที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ดังต่อไปนี้

1) The merging and reorganisation of the national railways act (BEZNG) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบรวมกิจการรัฐวิสาหกิจรถไฟเยอรมนีตะวันตก (DB) และการรถไฟเยอรมนีตะวันออก (DR) เข้าด้วยกัน

2) Deutsche Bahn establishment act (DBGrG) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท Deutsche Bahn AG ขึ้นมารับโอนกิจการเดินรถไฟของสหพันธ์รัฐเยอรมนี และกำหนดให้แบ่งแยกกิจการอย่างน้อยออกเป็น 4 ส่วนคือ กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับท้องถิ่น (Personennahverkehr) กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร (Personenfernverkehr) กิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า (Güterverkehr) และกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ (Fahrweg) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการเปิดเสรีของสหภาพยุโรปตาม Directive 91/440/EEC ที่กำหนดให้ต้องแบ่งแยกกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟออกจากกัน โดยข้อกำหนดในขณะนั้นกำหนดว่าอย่างน้อยจะต้องแบ่งแยกบัญชีของทั้งสองกิจการออกจากกัน

3) the Federal Rail Traffic Management Act (BEVVG) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟชื่อ The German Federal Railway Authority หรือชื่อในภาษาเยอรมันคือ Eisenbahn-Bundesamt (EBA) เพื่อคัดเลือกเอกชนเข้ามาประกอบกิจการในตลาดและกำหนดอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานเอาไว้

4) Federal Railway Infrastructure Development Act (BSWAG) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการขยายเส้นทางรถไฟของสหพันธ์รัฐ เช่น การกำหนดแผนแม่บท โดยรัฐมนตรีคมนาคม การกำหนดวิธีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

5) General Railway Act (AEG) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเป็นประกอบกิจการเดินรถไฟของผู้ประกอบการเอกชนและหลักเกณฑ์การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟโดยหน่วยงานกำกับกิจการ

จากการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟของประเทศเยอรมนีเพื่อปฏิรูปกิจการเดินรถไฟจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามการกำหนดแนวทาง

embrace the construction, maintenance and operation of the tracks. The transfer of federal shares in these enterprises under the second sentence of this paragraph shall be effected pursuant to a law; the Federation shall retain a majority of the shares. Details shall be regulated by a federal law”

การเปิดเสรีตามแนวทางของสหภาพยุโรป คือการแบ่งแยกกิจการให้บริการขนส่งทางรถไฟออกจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ซึ่งเป็นการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินการที่สอดคล้องกันในสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพื่อแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติออกจากกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่จะเปิดเสรี

เนื่องจากในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1994 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีถูกผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ วิธีการที่ประเทศเยอรมนีดำเนินการปฏิรูปกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองและเปิดเสรีการประกอบกิจการในขั้นแรกก็คือ การควบรวมกิจการรัฐวิสาหกิจรถไฟทั้งสองแห่งคือรัฐวิสาหกิจรถไฟของเยอรมนีตะวันตก (DB) และของเยอรมนีตะวันออก (DR) แล้ว แปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นบริษัทเอกชนในรูปแบบ Holding Company ชื่อ Deutsche Bahn AG (DB AG) และได้มีการจัดตั้ง the Federal Railway Property Agency (BEV) สังกัดกระทรวงคมนาคมขึ้นมารับโอนทรัพย์สินที่ไม่ได้ใช้ในกิจการเดินรถไฟ รับโอนข้าราชการเดิมที่ไม่ได้โอนไป DB AG เนื่องจาก DB AG จะรับโอนข้าราชการไปเป็นพนักงานเท่าที่จำเป็น และจ่ายค่าตอบแทนตามเงื่อนไขของตลาดแรงงานเท่านั้น และรับโอนหนี้สินของรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติที่ค้างอยู่เดิม ส่งผลให้สถานะทางการเงินของกิจการ DB AG กลับมาดีขึ้นอีกครั้ง⁵⁸

ในขั้นตอนต่อมาได้ดำเนินการแบ่งแยกบริษัทลูกที่ DB AG ถือหุ้นทั้งหมด โดยแบ่งแยกโครงสร้างการบริหารจัดการและระบบบัญชีตามประเภทของกิจการประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย DBGrG กำหนด ซึ่งสามารถดำเนินการสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1999 โดยได้แบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟและกิจการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน โดยเป็นการแบ่งแยกในทางนิติบุคคลซึ่งยังมีความเป็นเจ้าของเกี่ยวข้องกันอยู่ โดยได้ดำเนินการแบ่งแยกกิจการออกเป็น 5 บริษัท ดังนี้

- 1) บริษัท DB Netz AG ทำหน้าที่ก่อสร้าง ซ่อมบำรุง และบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับทางรถไฟ
- 2) บริษัท DB Station und Service AG ดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการและพัฒนาสถานีรถไฟ
- 3) บริษัท DB Regional AG ให้บริการเดินรถไฟขนส่งในท้องถิ่น และรถไฟระหว่างเมืองระดับภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงกับการเดินรถไฟในท้องถิ่น

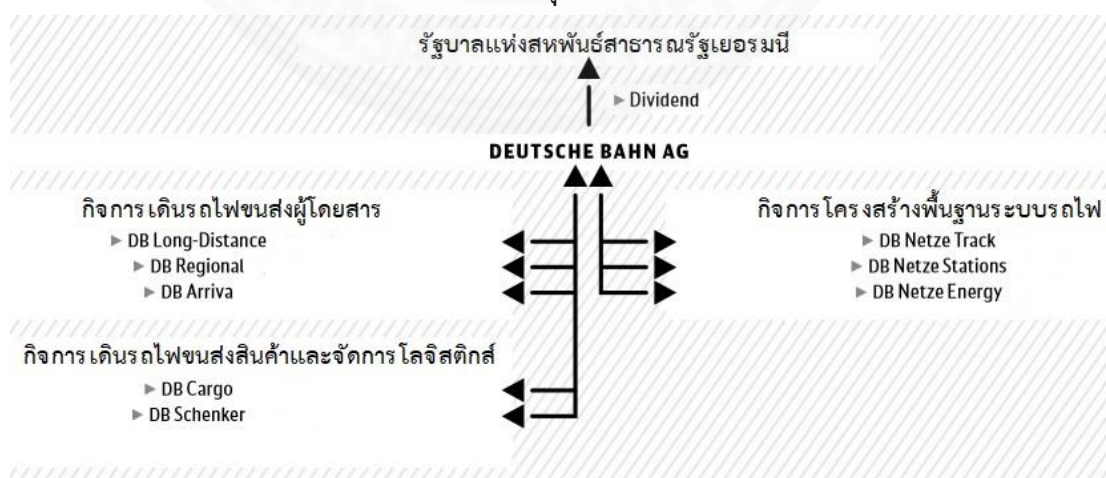
⁵⁸ Xavier Deville and Fabienne Verduyn, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and The Netherlands, Brussel : National Bank of Belgium Limited liability company, 2012, pp.74-75.

4) บริษัท DB Reise und Touristik AG ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระยะไกลภายในประเทศและระหว่างประเทศ

5) บริษัท DB Cargo AG ให้บริการเกี่ยวกับการเดินรถไฟขนส่งสินค้า ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 ได้ดำเนินการก่อตั้งบริษัท DB Mobility Logistics AG (บริษัท DB ML AG) ขึ้นมาเพื่อเข้าไปถือหุ้นในบริษัทเดินรถไฟขนส่งของกลุ่มบริษัท DB ตามแผนการแปรรูป DB AG บางส่วนของรัฐบาลเพื่อขายหุ้นของ DB AG ให้แก่เอกชนผ่านการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์จำนวน 24.9% โดยได้ดำเนินการแบ่งแยกบริษัทที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ บริษัท DB Netz AG บริษัท DB Station & Service AG และบริษัท DB Energie GmbH ให้ยังอยู่ภายใต้การถือหุ้นทั้งหมดของ DB AG ซึ่งรัฐบาลยังเป็นเจ้าของอยู่ ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งได้แบ่งแยกบริษัทที่มีอยู่เดิม 3 บริษัทออกเป็น บริษัท DB Regional AG บริษัท DB Long-Distance AG บริษัท Schenker Rail AG บริษัท DB Urban GmbH บริษัท DB Schenker Logistic GmbH และบริษัท DB Services แล้วให้บริษัท DB ML AG เข้าไปถือหุ้นในบริษัทด้านกิจการเดินรถไฟขนส่งเหล่านี้ โดยรัฐบาลมีแผนจะนำหุ้นของบริษัท DB ML AG เข้าสู่การซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ครั้งแรกในฤดูใบไม้ร่วงปี ค.ศ. 2008 แต่ก็ต้องเลื่อนแผนการซื้อขายดังกล่าวออกไปอย่างไม่มีกำหนด เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในตลาดทุนในปี ค.ศ. 2008⁵⁹ โดยต่อมาในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลเยอรมนีก็ได้ตัดสินใจทำการยุบบริษัท DB ML AG ไป ส่วนบริษัทลูกที่ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งต่าง ๆ ก็ถูกปรับโครงสร้างใหม่และกลับมามีอยู่ภายใต้ร่มเงาของบริษัท DB AG เช่นเดิม

ภาพที่ 4.3

โครงสร้างกิจการ Deutsche Bahn AG ในปัจจุบัน



⁵⁹ *Ibid.*, p.76.

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศเยอรมนีจะมีการแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐาน ออกจากกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งตามกฎหมายแล้ว โดยการก่อตั้งบริษัทต่าง ๆ ขึ้นมาประกอบ กิจการเดินรถไฟในส่วนต่าง ๆ เช่น มีการจัดตั้งบริษัท DB Netze Track AG ขึ้นมารับโอนทรัพย์สิน และบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟแยกต่างหากจากบริษัทให้บริการเดินรถไฟขนส่ง เช่น บริษัท DB Long Distance AG ที่ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระยะทางไกล แต่เนื่องจาก ยังไม่สามารถดำเนินการแปรรูปกิจการเดินรถไฟของ DB AG ให้เป็นของเอกชนได้ ทั้งที่บริษัท Holding Company แห่งนี้ควรจะดำเนินการขายหุ้นในบริษัทย่อยออกไปให้เอกชน ดังเช่นกรณี Japanese National Railway Settlement Corporation ของประเทศญี่ปุ่นที่ได้ทยอย ขายหุ้นในกลุ่มบริษัท JR บางบริษัทออกไปให้เอกชนแล้ว ทำให้โครงสร้างการบริหารบริษัทต่าง ๆ ที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติเยอรมนี ก็ยังอยู่ภายใต้ร่มเงาของบริษัท DB AG ที่รัฐบาลเยอรมนียังถือหุ้นอยู่ 100% ในทางปฏิบัติ DB AG จึงเป็นทั้งผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง และเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการกีดกันผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง เอกชนรายอื่น ๆ ที่จะมาใช้ทางรถไฟของ DB Netze AG ได้⁶⁰ อย่างไรก็ตาม กิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ก็ไม่ได้ผูกขาดโดยรัฐทั้งหมด จากการศึกษารายละเอียดแยกตามประเภทกิจการแล้ว จะพบว่ายังมี การเปิดเสรีตามกรอบข้อกำหนดของสหภาพยุโรปอยู่ ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวในหัวข้อถัดไป

4.2.3.2 การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง

เนื่องจากข้อกำหนดของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้แยกกิจการเดินรถไฟ ออกเป็นส่วนกิจการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟและกิจการให้บริการขนส่งทางรถไฟ ออกจากกัน และเยอรมนีก็ได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว โดยรัฐบาลเยอรมนีได้ดำเนินการโอนงานโครงสร้างพื้นฐานมาให้บริษัทลูกของ DB AG ดำเนินกิจการ แยกส่วนจากบริษัทที่ประกอบกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง แต่ด้วยสภาพที่กิจการโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรถไฟมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติอยู่แล้ว และรัฐบาลเยอรมนีเองก็ยังไม่ได้มีนโยบายที่ จะแปรรูปกิจการโครงสร้างพื้นฐานนี้ให้เป็นของเอกชน อีกทั้งการขายหุ้นกิจการโครงสร้างพื้นฐาน ให้เอกชนเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 87e กิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีจึงเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง แม้ว่า จะดำเนินการในรูปแบบบริษัทเอกชนก็ตาม

ปัจจุบันโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนี มีการประกอบกิจการโดยบริษัทในเครือของ DB AG จำนวน 3 แห่งได้แก่

⁶⁰ *Ibid.*, p76-77, see also Heike Link, “Rail Restructuring in Germany-8 Years Later,” 34, *Japan Railway & Transport Review* 42, 42 (March 2003).

1) บริษัท DB Netze Track มีหน้าที่ดูแลโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับทางรถไฟ ทั้งในการก่อสร้าง พัฒนา บำรุงรักษาทางรถไฟทั้งทางรถไฟความเร็วปกติและทางรถไฟความเร็วสูง⁶¹ รวมทั้งอุโมงค์ สะพานทางรถไฟ และระบบอาณัติสัญญาณตามแผนงานของรัฐบาล อีกทั้งยังมีหน้าที่จัดการตารางเวลาการเดินทางรถไฟขนส่งที่เข้ามาใช้ทางด้วย

ปัจจุบัน DB Netze Track มีโครงข่ายทางรถไฟซึ่งใช้ทางขนาด 1.435 เมตร ในความดูแลทั้งสิ้น 33,241 กิโลเมตร โดยเป็นทางคู่หรือมากกว่าทางคู่จำนวน 18,201 กิโลเมตร ด้านรายได้ DB Netze Track มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้ทางที่เก็บจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งซึ่งเป็นรายได้กว่า 90% ของรายได้ทั้งหมด⁶² และส่วนที่เหลือเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐตามข้อตกลงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับรัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐที่มีชื่อว่า Service and Financing Agreement (LuFV) โดยอาศัยอำนาจดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติ dBGrG มาตรา 22 (1) และรัฐบัญญัติ BSWAG มาตรา 9 เพื่อจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีของรัฐบาลสหพันธ์รัฐให้แก่ DB Netze Track ดำเนินการตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หากมีการยกเลิกใช้ทางรถไฟที่รัฐให้เงินสนับสนุนหรือมีการโอนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานรายอื่น DB Netze Track จะต้องคืนเงินสนับสนุนให้สหพันธ์รัฐตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ BSWAG มาตรา 9a นอกจากนี้ในบางครั้งการสนับสนุนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองอาจเป็นการให้เงินกู้จากรัฐบาลสหพันธ์รัฐ ซึ่ง DB Netze Track มีข้อผูกพันที่จะต้องชำระหนี้คืนให้แก่รัฐบาลอีกด้วย

ในด้านผลประกอบการของ DB Netze Track ในปี ค.ศ. 2016 มีรายได้ 5,228 ล้านยูโร และมีกำไร 1,484 ล้านยูโร โดยสาเหตุที่ DB Netze Track มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟสูงถึงร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่ากิจการ National Rail ของสหราชอาณาจักรก็เนื่องมาจากมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางจากผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งทุกรายแบบเต็มจำนวน (full recovery cost) ซึ่งครอบคลุมทั้งต้นทุนทั้งหมดของการบริหารจัดการ ต้นทุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และผลตอบแทนการประกอบกิจการแล้วหักลบด้วยจำนวนเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าจากภาครัฐ⁶³ โดยค่าธรรมเนียมที่ใช้คำนวณเก็บจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งประเภทต่าง ๆ

⁶¹ เป็นรถไฟความเร็วสูงตามที่กำหนดนิยามใน Directive 96/48/EC of 23 July 1996 on the interoperability of the trans-European high-speed rail system, *อ้างไว้* *เชิงอรรถที่ 21*.

⁶² Deutsche Bahn AG, *Deutsche Bahn 2016 Integrated Report*, (Berlin : Deutsche Bahn AG, 2017), p.150.

⁶³ European Rail Infrastructure Managers, *supra note 18*, p.24.

มีค่าธรรมเนียมที่จะต้องชำระแก่ DB Netze Track ในจำนวนที่แตกต่างกันตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง โดยพิจารณาได้จากภาพที่ 4.4 ดังนี้

ภาพที่ 4.4

ปัจจัยที่ใช้คำนวณค่าธรรมเนียมการใช้ทางรถไฟของ DB Netze Track

Use-based component		Performance-based component		Other components	
Route category Basic price		Utilisation factor		Regional factor	
Fplus	8,09€/tp-km	An utilisation multiplier of 1,2 applies on particularly busy routes as an incentive to make efficient use of rail infrastructure		Multiplier for specific regional networks	
F1	4,12€/tp-km	Non-compliance with minimum speed (<50 km/h) on design grounds		Load component	
F2	2,85€/tp-km			Gross train weight of 3.000t upwards 0,92€/tp-km	
F3	2,53€/tp-km	A 1,5 multiplier applies as a means of encouraging more efficient use of rail infrastructure where a minimum speed of 50 km/h is achieving on long-distance routes and urban rapid transit routes for design-related reasons.		Offer charge	
F4	2,42€/tp-km			Charge where a train-path ordered is not taken: €80	
F5	1,86€/tp-km	Performance regime		Cancellation charge	
F6	2,18€/tp-km			The system of incentives to reduce disturbances is three-pronged: the system of incentives to reduce disturbances, delay causes the revaluation of the end of each month, the system of incentives in ...	
Z1	2,26€/tp-km	Intermission of performance regime - New system under construction		Further components	
Z2	2,34€/tp-km			<ul style="list-style-type: none"> • On-demand train path • Alternative routes • Pre-designed train path • New train service 	
S1	1,59€/tp-km				
S2	2,14€/tp-km				
S3	2,57€/tp-km				
Train-path product Factor					
Passenger transport		Freight transport			
Express	1,80	Express	1,65		
Regular	1,65	Standard	1,00		
Economy	1,00	Single Engine	0,65		
Single Engine	0,65	Feeder	0,50		

ที่มา : European Rail Infrastructure Managers, supra note 17, p.26.

หมายเหตุ : อัตราการจัดเก็บดังกล่าวเป็นอัตราการจัดเก็บในปี ค.ศ. 2008

2) บริษัท DB Netze Station&Service AG มีหน้าที่บริหารจัดการบำรุงรักษาและพัฒนาสถานีรถไฟ ปัจจุบันมีสถานีรถไฟในความดูแลทั้งสิ้น 5,367 สถานี มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการจอดสถานีของผู้ให้บริการรถไฟขนส่งกว่า 70% และรายได้ส่วนที่เหลือเป็นรายได้จากการให้เช่าพื้นที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ในบริเวณสถานีรถไฟ⁶⁴ โดยผลประกอบการในปี ค.ศ. 2016 มีรายได้ 1,233 ล้านยูโร และมีกำไร 359 ล้านยูโร

3) บริษัท DB Energie GmbH มีหน้าที่จัดหาแหล่งพลังงานรูปแบบต่าง ๆ ทั้งระบบไฟฟ้า น้ำมัน แก๊ส ให้กับกิจการเดินรถไฟขนส่งของกลุ่มบริษัท DB รวมทั้งขายให้บริษัทเอกชนอื่น ๆ ด้วย

จะเห็นได้ว่าแม้ภาครัฐจะยังคงเป็นเจ้าของกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีอยู่ โดยรัฐบาลแห่งสหพันธ์ยังถือหุ้นในบริษัทด้านโครงสร้างพื้นฐาน

⁶⁴ Deutsche Bahn AG, supra note 61, p.156.

ระบบรถไฟระหว่างเมืองทั้งสามแห่งไว้ทั้งหมด แต่ในการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานเป็นการดำเนินการในรูปแบบองค์การธุรกิจเอกชนที่ต้องการรายได้จากการประกอบธุรกิจเองเกือบเต็มตัวภาครัฐเพียงแต่มีบทบาทกำหนดนโยบายในการพัฒนาและสนับสนุนเงินลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับทางรถไฟให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เนื่องจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟมีความเกี่ยวข้องกับการกิจการในการส่งเสริมความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องเข้ามากำหนดนโยบาย และสนับสนุนเงินอุดหนุนการลงทุนบางส่วน อย่างไรก็ตาม เงินลงทุนดังกล่าวเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรต้องอุดหนุนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง

4.2.3.3 การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง

(1) ประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง

การให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีสามารถแบ่งได้ 3 ประเภทดังนี้

1) รถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองระยะทางไกล (Long Distance train) กิจการเดินรถไฟขนส่งประเภทนี้เป็นการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองในระยะทางไกลมากกว่า 50 กิโลเมตร ทั้งที่เป็นเส้นทางภายในประเทศและข้ามระหว่างประเทศ รถไฟขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้รวมทั้งรถไฟความเร็วปกติและรถไฟความเร็วสูงด้วย ทั้งนี้กิจการเดินรถไฟประเภทนี้จะไม่สิทธิได้รับการอุดหนุนกิจการโดยรัฐ เนื่องจากตามกฎหมายไม่ถือว่ากิจการประเภทนี้เป็นบริการสาธารณะ แต่ถือว่าเป็นกิจการในเชิงพาณิชย์

2) รถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค (Regional train : RB) เป็นกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบัญญัติ Regionalisation Act (RegG) ที่มีผลใช้บังคับวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1996 โดยกฎหมายให้นิยามว่าเป็นรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่มีเส้นทางให้บริการในระยะทางไม่เกิน 50 กิโลเมตรและใช้ระยะเวลาเดินทางไม่เกิน 1 ชั่วโมง ซึ่งรถไฟ RB นี้หมายความรวมถึงกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเขตเมือง รถไฟชานเมือง และรถไฟระหว่างเมืองภายในมลรัฐหรือระหว่างมลรัฐในระยะทางดังกล่าวด้วย ทั้งนี้รัฐบัญญัติ RegG ได้กำหนดให้อิออนความรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟประเภทนี้จากสหพันธรัฐมาให้มลรัฐ (Länder) รับผิดชอบ และมลรัฐต่าง ๆ ได้จัดตั้งองค์กรพิเศษของมลรัฐชื่อ Aufgabenträger เพื่อทำหน้าที่วางแผนบริหารจัดการ และคัดเลือกผู้ประกอบกิจการ⁶⁵

กิจการเดินรถไฟ RB นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับสัมปทานรถไฟโดยสารระหว่างเมืองของสหราชอาณาจักร ซึ่งเอกชนจะเข้าสู่ตลาดได้ก็โดยการคัดเลือกผู้ประกอบการของ

⁶⁵ Xavier Deville and Fabienne Verduyn, *supra* note 58, p.78.

มลรัฐในเส้นทางที่กำหนดเท่านั้น โดยมลรัฐสามารถให้เงินอุดหนุนแก่กิจการเดินรถไฟขนส่งประเภทนี้ได้ตามที่รัฐบัญญัติ Regionalisation Act ประกอบกับกฎของสหภาพยุโรป Regulation (EC) No 1370/2007 กำหนด ซึ่งแตกต่างจากรถไฟขนส่งผู้โดยสารทางไกลที่ไม่สามารถให้เงินอุดหนุนกิจการได้ เนื่องจากกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคนี้มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะตามภารกิจของรัฐที่อาจไม่มีกำไร ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ แต่หากเป็นเส้นทางที่สามารถทำกำไรจากการประกอบกิจการได้แล้วตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป Regulation (EC) No 1370/2007 กำหนดว่าภาครัฐจะไม่สามารถให้เงินอุดหนุนแก่กิจการดังกล่าวได้

3) รถไฟขนส่งสินค้า (Freight train) เป็นรถไฟขนส่งสินค้าต่าง ๆ ภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(2) การเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง

แม้ว่ากิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองทั้งสามประเภทข้างต้นนั้นจะมีบริษัทเอกชนซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัท DB AG ที่รัฐถือหุ้นอยู่ทั้งหมดยังเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งทุกประเภท รัฐบาลเยอรมนีจึงยังเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งโดยอ้อมผ่านวิสาหกิจเอกชนที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม กิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองก็ไม่ได้ผูกขาดโดยรัฐดังเช่นสมัยเมื่อครั้งดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีรัฐบัญญัติ General Railway Act (AEG) ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 กำหนดให้มีบทบัญญัติเปิดให้เอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งได้ทั้งเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศตามหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเพื่อบริการตามข้อกำหนดการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรป ซึ่งตามกฎหมายของเยอรมนีผู้ประกอบการเอกชนสามารถเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ 2 รูปแบบคือรูปแบบ Open Access หรือการเข้าสู่ตลาดโดยเสรี และรูปแบบสัมปทาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) การเข้าประกอบกิจการในรูปแบบ Open Access

โดยทั่วไปแล้วการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของเอกชนตามรัฐบัญญัติ AEG ทั้งกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารทั้งภายในและระหว่างประเทศ รวมทั้งกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ ผู้ประกอบการจะเข้าประกอบกิจการได้ตามรูปแบบ Open Access เป็นหลัก ซึ่งการเข้าสู่ตลาดตามรูปแบบดังกล่าวมีวิธีดำเนินการคือ หากเป็นผู้ที่ยังไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง ก็จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตที่ออกให้โดยหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟที่ชื่อว่า the Federal Railway Authority (EBA) เสียก่อน โดยมีค่าธรรมเนียมการยื่นขอใบอนุญาต 5,000 ยูโร หน่วยงานกำกับกิจการ EBA จะออกใบอนุญาตนี้ได้อย่างช้าไม่เกิน 3 เดือนนับจากวันยื่นคำขอ โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่

กฎหมายกำหนดตามมาตรา 6 ถึงมาตรา 6e แห่งรัฐบัญญัติ AEG ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับ Directive 2012/34/EU โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) เป็นวิสาหกิจและมีผู้บริหารวิสาหกิจที่มีชื่อเสียงการประกอบกิจการที่น่าเชื่อถือตามที่กำหนดในมาตรา 6b เช่น จะต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย จะต้องไม่เป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษปรับเกินกว่า 1 แสนยูโร เนื่องจากละเมิดกฎหมายอย่างรุนแรงเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานหรือสังคม หรือกฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร

2) วิสาหกิจนั้นจะต้องมีคุณสมบัติทางการเงินที่เหมาะสมตามที่มาตรา 6c กำหนด

3) วิสาหกิจหรือผู้บริหารวิสาหกิจนั้นเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการประกอบกิจการที่จะขอใบอนุญาตตามที่มาตรา 6d กำหนด

ทั้งนี้ใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งดังกล่าวจะมีระยะเวลา มีผลใช้บังคับได้ไม่เกิน 15 ปี นับแต่วันที่ใบอนุญาตมีผลบังคับใช้ และผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตเดินรถไฟขนส่งสหภาพยุโรปตามข้อกำหนด 95/18/EC และ 2001/13/EC ที่ออกให้โดยหน่วยงานกำกับกิจการของประเทศสมาชิกอื่นนั้น ก็สามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งในเยอรมนีได้เช่นกัน

ภายหลังจากนั้นเมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร หรือใบอนุญาตเดินรถไฟขนส่งสินค้าแล้ว รัฐบัญญัติ AEG มาตรา 6 (6) ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งประสงค์จะให้บริการเดินรถไฟขนส่งในเส้นทางใด ก็จะต้องต้องทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟโดยเสียค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานตามอัตราที่ถูกกำหนดให้แก่ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเสียก่อน จึงจะสามารถประกอบกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองได้ หากไม่มีสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองได้

ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่ผูกขาดโดยกลุ่มบริษัท DB AG ซึ่งมีกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งเช่นกัน ประเทศเยอรมนีจึงได้ออกรัฐบัญญัติชื่อว่า Railway Regulation Act (ERegG)⁶⁶ เพื่อวางหลักเกณฑ์ป้องกันการกีดกันไม่ให้ใช้

⁶⁶ แต่เดิมก่อนวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 2016 มีการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองชื่อ Railway Infrastructure Usage Regulations และ the Railway Construction and Operations สำหรับใช้ควบคุมกำกับกรเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจนกระทั่งรัฐบัญญัติ ERegG มีผลใช้บังคับในวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 2016

โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่เรียกว่าหลัก non-discriminatory access ไว้ในมาตรา 10 ของรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยมีหน่วยงานกำกับกิจการสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งชื่อ Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Post and Railway (BNetzA) ทำหน้าที่ควบคุมกำกับไม่ให้มีการกีดกันการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟและการผูกขาดการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ รวมถึงควบคุมกำกับการคิดค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับต้นทุนการประกอบกิจการด้วย โดยทำหน้าที่ควบคู่กับหน่วยงานการแข่งขันทางการค้าแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี (BkartA) และ The European Competition Network (ECN) ที่เป็นหน่วยงานแลกเปลี่ยนข้อมูลการใช้โครงสร้างพื้นฐานของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ในการทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งมีหน้าที่ยื่นคำขอใช้โครงสร้างพื้นฐานต่อผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานเอง⁶⁷ แต่หากมีปัญหาถูกกีดกันการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจึงจะสามารถทำการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานกำกับกิจการ BNetzA ให้ทำการสอบสวนวินิจฉัย และสั่งการต่อไปได้

โดยทั่วไปแล้วการเข้าสู่ตลาดรูปแบบ Open Access นี้ใช้กับทั้งกิจการให้บริการรถไฟขนส่งผู้โดยสาร และรถไฟขนส่งสินค้า ทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีจึงไม่ต้องทำการประมูลสัมปทานเส้นทางเดินรถไฟขนส่งดังเช่นกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองของสหราชอาณาจักร ดังนั้นในทางทฤษฎีการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีจึงสามารถเข้าสู่ตลาดได้อย่างเสรีและเป็นการแข่งขันกันของผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกัน (competition on the tracks) ได้อย่างเต็มที่

(2.2) การเข้าประกอบกิจการในรูปแบบสัมปทาน

แม้โดยทั่วไปผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีจะสามารถเข้าประกอบกิจการผ่านรูปแบบ Open Access แต่หากผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารประสงค์จะประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค ก็จะต้องเข้าประมูลเพื่อรับการคัดเลือก (competitive tendering) เป็นผู้ได้รับสิทธิในเส้นทางสัมปทานที่มลรัฐกำหนดด้วย โดยเส้นทางสัมปทานนั้นมักมีลักษณะเป็นสัมปทานในทางลบ กล่าวคือเป็นการแข่งขันกันยื่นข้อเสนอของผู้ประกอบการเอกชนโดยแข่งขันกันว่าผู้ประกอบการรายใดจะยื่นข้อเสนอขอประกอบกิจการโดยขอรับเงินอุดหนุนในเส้นทางที่มลรัฐกำหนดให้สัมปทานน้อยที่สุด ก็จะได้เป็นคู่สัญญาให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค (Public Service Contract) กับมลรัฐโดยมีกำหนดระยะเวลาสัญญาไม่เกิน 15 ปี แต่อาจขยายระยะเวลาของสัญญาได้อีก 50% หากคู่สัญญา

⁶⁷ Xavier Deville and Fabienne Verduyn, *supra* note 58, p.79.

ที่ให้บริการมีหน้าที่ในการจัดหาทรัพย์สินที่จำเป็นในการเดินรถไฟโดยสารดังกล่าว⁶⁸ ทั้งนี้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้จะต้องทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานกับ DB Netze Track AG และ DB Netze Station&Service AG ด้วยจึงจะสามารถให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคนี้ได้

สำหรับการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อมาทำสัญญาให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคกับมลรัฐนั้นตาม Regulation (EC) No 1370/2007 และ Regionalisation Act ซึ่งกำหนดให้นำกฎของสหภาพยุโรปดังกล่าวมาใช้บังคับด้วย ได้กำหนดให้องค์กรของมลรัฐที่ชื่อว่า Aufgabenträger อาจจะสามารถเลือกหน่วยงานหรือวิสาหกิจท้องถิ่นหรือของมลรัฐ มาเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคในเส้นทางที่กำหนดก็ได้ แต่หากท้องถิ่นหรือมลรัฐไม่ดำเนินการเอง Aufgabenträger ก็สามารถเจรจาโดยตรงกับกลุ่มบริษัทของ DB AG หรือบริษัทเอกชนอื่น ๆ ให้มาประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องทำการประมูลคัดเลือกก็ต่อเมื่อเป็นสัญญาขนาดเล็กกล่าวคือ เป็นสัญญาที่มีประมาณการรายได้ไม่เกินปีละ 1 ล้านยูโร หรือมีประมาณการผู้โดยสารใช้บริการรวมไม่เกิน 3 แสนกิโลเมตร หรือหากมีประมาณการรายได้ไม่เกินปีละ 2 ล้านยูโร หรือผู้โดยสารใช้บริการไม่เกิน 6 แสนกิโลเมตร อาจเจรจากับผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีขบวนรถไฟให้บริการไม่เกิน 23 คันได้โดยตรง แต่หากเป็นสัญญาขนาดใหญ่

⁶⁸ REGULATION (EC) No 1370/2007 “Article 4 Mandatory content of public service contracts and general rules

...

3. The duration of public service contracts shall be limited and shall not exceed 10 years for coach and bus services and 15 years for passenger transport services by rail or other track-based modes. The duration of public service contracts relating to several modes of transport shall be limited to 15 years if transport by rail or other track-based modes represents more than 50 % of the value of the services in question.

4. If necessary, having regard to the conditions of asset depreciation, the duration of the public service contract may be extended by a maximum of 50 % if the public service operator provides assets which are both significant in relation to the overall assets needed to carry out the passenger transport services covered by the public service contract and linked predominantly to the passenger transport services covered by the contract.

...

จะต้องทำการเปิดประมูลคัดเลือกเอกชนเป็นการทั่วไป⁶⁹ โดยพบว่าในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งมีการทำสัญญาให้บริการสาธารณะเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค 45 สัญญา มีจำนวนสัญญาที่เปิดประมูลคัดเลือกจำนวน 34 สัญญาคิดเป็น 75% ของสัญญาการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคทั้งหมด ดังนั้นการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้จึงไม่ได้มีการเปิดเสรีให้มีการประกอบกิจการโดยเอกชนอย่างเต็มที่ดังเช่นกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองระยะทางไกล และกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า

(3) สภาพตลาดกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในปัจจุบัน

จากการศึกษาการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งในเยอรมนีพบว่า มีผู้ประกอบการเอกชนจำนวนมากสามารถเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า (Freight train) และเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค (RB) มากกว่ากิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระยะทางไกล และแม้ว่าในกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า และรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคจะยังมีกลุ่มบริษัท DB AG เป็นผู้ครองส่วนแบ่งการตลาดอยู่ที่ตาม แต่ก็มีความโน้มที่บริษัทเอกชนรายอื่น ๆ จะมีส่วนแบ่งการตลาดทั้งสองประเภทดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2015 ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้าเอกชนรายอื่นมีส่วนแบ่งการตลาดอยู่ที่ 19% เพิ่มขึ้นจากในปี ค.ศ. 2002 ที่มีส่วนแบ่งการตลาดอยู่เพียง 4.8%⁷⁰ ขณะที่ส่วนแบ่งการตลาดกิจการเดินรถไฟโดยสารระดับภูมิภาค ผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นมีส่วนแบ่งในปี ค.ศ. 2015 ที่ 29% เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2011 ที่มีส่วนแบ่งอยู่เพียง 24%⁷¹

ขณะที่กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระยะทางไกลนั้นพบว่ามีเอกชนเข้ามาน้อยรายมาก โดยมีเอกชนรายแรกเข้ามาในปี ค.ศ. 2002 คือบริษัท Ostseeland Verkehr GmbH ที่ให้บริการภายใต้ชื่อทางการค้าว่า InterConnex ซึ่งปัจจุบันบริษัทดังกล่าวได้เลิกการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในระยะทางไกลไปแล้วในบางเส้นทาง ซึ่งนอกจากบริษัท Ostseeland Verkehr GmbH แล้วในปัจจุบันก็มีบริษัทเอกชนรายอื่นอีกเพียงไม่กี่รายที่ยังให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระยะไกล จึงทำให้บริษัทเดินรถไฟเอกชนรายอื่นมีส่วนแบ่งการตลาดของในกิจการประเภทนี้ไม่ถึง 1% โดยส่วนแบ่งที่เหลืออีก 99% เป็นการให้บริการเดินรถไฟของบริษัท DB Long-Distance AG

⁶⁹ Heike Link, “Regional Rail Companies in Germany,” 52, *Japan Railway & Transport Review* 38, 41 (March 2009).

⁷⁰ Xavier Deville and Fabienne Verduyn, *supra note 58*, p.81.

⁷¹ Bundesnetzagentur, *Market Analysis Railway 2016*, (Bonn : Bundesnetzagentur, 2016), p.31.

ที่รัฐบาลเยอรมนียังถือหุ้นอยู่ผ่าน DB AG โดยสาเหตุที่มีบริษัทเอกชนรายอื่นเข้ามีความสนใจที่จะเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองระยะทางไกลจำนวนน้อยราย มีสาเหตุ 5 ประการดังนี้

1) ในระยะเริ่มแรกของการให้บริการ บริษัทเดินรถไฟของเอกชนประสบปัญหาในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องของความจุทางรถไฟ (track slot) ที่ไม่เพียงพอรองรับการให้บริการ และปัญหาการไม่ได้รับการปฏิบัติที่น่าพอใจจาก DB Netze Station&Service AG ผู้ให้บริการสถานีรถไฟเนื่องจากไม่แสดงข้อมูลตารางเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารของผู้ประกอบการเอกชนให้ผู้โดยสารทราบถึงการเดินทางเชื่อมต่อกับขบวนรถไฟโดยสารของ DB AG จนทำให้เกิดข้อพิพาทร้องเรียนไปถึงหน่วยงานกำกับกิจการว่ามีการกีดกันการประกอบกิจการเกิดขึ้น⁷²

2) บริษัทเดินรถไฟของเอกชนประสบปัญหาในการจัดหาขบวนรถไฟเนื่องจาก DB AG ไม่ยอมขายขบวนรถไฟที่ไม่ได้ใช้งานให้บริษัทเอกชนรายใหม่และบริษัทผู้ผลิตรถไฟต่างชาติก็ยังขาดประสบการณ์ในตลาดรถไฟของเยอรมนี⁷³

3) เนื่องจากตลาดการขนส่งทางรถไฟประเภทอื่นได้แก่ รถไฟขนส่งสินค้าและรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคมีความน่าสนใจในการลงทุนมากกว่า เนื่องจากรถไฟขนส่งสินค้าสามารถทำรายได้ได้ดีกว่าโดยมีผลประกอบการเติบโตอย่างต่อเนื่องตลอด ขณะที่รถไฟขนส่งระดับภูมิภาคก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยการขาดทุนจากการให้บริการ⁷⁴

4) กิจการเดินรถไฟโดยสารระยะทางไกลมีต้นทุนค่าธรรมเนียมการใช้โครงข่ายทางรถไฟในการเดินรถไฟต่อระยะทางหนึ่งกิโลเมตรสูงกว่าการให้บริการเดินรถไฟโดยสารระดับภูมิภาคและรถไฟโดยสารอย่างมาก⁷⁵

5) รัฐบาลจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากค่าบริการรถไฟขนส่งระยะทางไกลสูงถึง 19% ส่วนรถไฟขนส่งระดับภูมิภาครัฐบาลจัดเก็บเพียง 7% เท่านั้น ในขณะที่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน ไม่ได้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระยะทางไกลแต่อย่างใด⁷⁶

⁷² Xavier Deville and Fabienne Verduyn, *supra note 58*, p.90.

⁷³ *Ibid.*, p.91.

⁷⁴ *Ibid.*, p.91.

⁷⁵ Bundesnetzagentur, *supra note 71*, p.49.

⁷⁶ DB AG, "20 years of German rail reform and Deutsche Bahn AG," Accessed June 22, 2017, https://www.deutschebahn.com/file/en/11886630/g4MzEFGQzhBWULcEAo393fk7mB0/11873224/data/20_years_outline.pdf

6) เนื่องจากการเปิดเสรีการให้บริการเดินรถโดยสารระยะทางไกล (Intercity Long-Distance Bus) ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2013 จึงทำให้บริษัทเอกชนมีความสนใจที่จะไปลงทุนในกิจการดังกล่าวมากกว่า เนื่องจากมีต้นทุนการประกอบกิจการที่ต่ำกว่าและสามารถทำกำไรจากการประกอบกิจการได้ง่ายกว่าการให้บริการเดินรถไฟโดยสารระยะทางไกล⁷⁷

ในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารเอกชนจึงเลือกที่จะเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองผ่านการคัดเลือกของมลรัฐเพื่อทำสัญญาการให้บริการในเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองระดับภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคที่มีการให้สิทธิสัมปทานมากกว่าการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองระยะทางไกล⁷⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีจะมีกลุ่มบริษัทของ DB AG ของรัฐบาลเยอรมนีเป็นผู้มีบทบาทหลักโดยครองส่วนแบ่งการตลาดในกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองทุกประเภทเกินกว่า 50% อยู่ก็ตาม แต่ด้านคุณภาพการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีก็มีคุณภาพการให้บริการที่ค่อนข้างดี ซึ่งสะท้อนได้จากการสำรวจระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่มีต่อกิจการเดินรถไฟขนส่งของ DB AG ในปี ค.ศ. 2016 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน การให้บริการเดินรถไฟโดยสารทางไกลได้ 77 คะแนน รถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคได้ 69 คะแนน และรถไฟขนส่งสินค้าได้ 67.5 คะแนน ในด้านอัตราความตรงต่อเวลาในการเดินรถไฟขนส่งของ DB AG ก็มีอัตราเฉลี่ยในทุกประเภทกิจการที่ 94.3%⁷⁹ ส่วนด้านการเงินกิจการเดินรถไฟขนส่งของ DB AG จากเดิมที่เคยขาดทุนเมื่อครั้งดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติก็กลับกลายเป็นกิจการที่สามารถทำกำไรได้ โดยในปี ค.ศ. 2016 กลุ่มบริษัทเดินรถไฟขนส่งของ DB AG ที่มีธุรกิจหลักเป็นเส้นทางภายในประเทศ⁸⁰สามารถทำกำไรจากการประกอบกิจการได้ทั้งสิ้น 728 ล้านยูโร เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2015 จำนวน 77 ล้านยูโร ส่วนด้านปริมาณการขนส่ง แม้ว่า DB AG จะมีปริมาณการขนส่งสินค้าลดลงไปบ้าง เนื่องจากมีการแข่งขันกับผู้ประกอบการขนส่งสินค้าทางรถไฟรายอื่น ๆ แต่หากพิจารณาปริมาณการขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองเฉพาะกิจการบริษัท DB Long-Distance ที่ครองส่วนแบ่งการตลาดเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระยะทางไกลเกือบทั้งหมดแต่ก็มีการแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่นอย่างเต็มที่

⁷⁷ Kevin Smith, “German bus liberalisation hurts long-distance rail,” Accessed November 17, 2016, <http://www.railjournal.com/index.php/main-line/german-bus-liberalisation-hurts-long-distance-rail.html>

⁷⁸ Fumio Kurosaki, *supra note 50*, p.120.

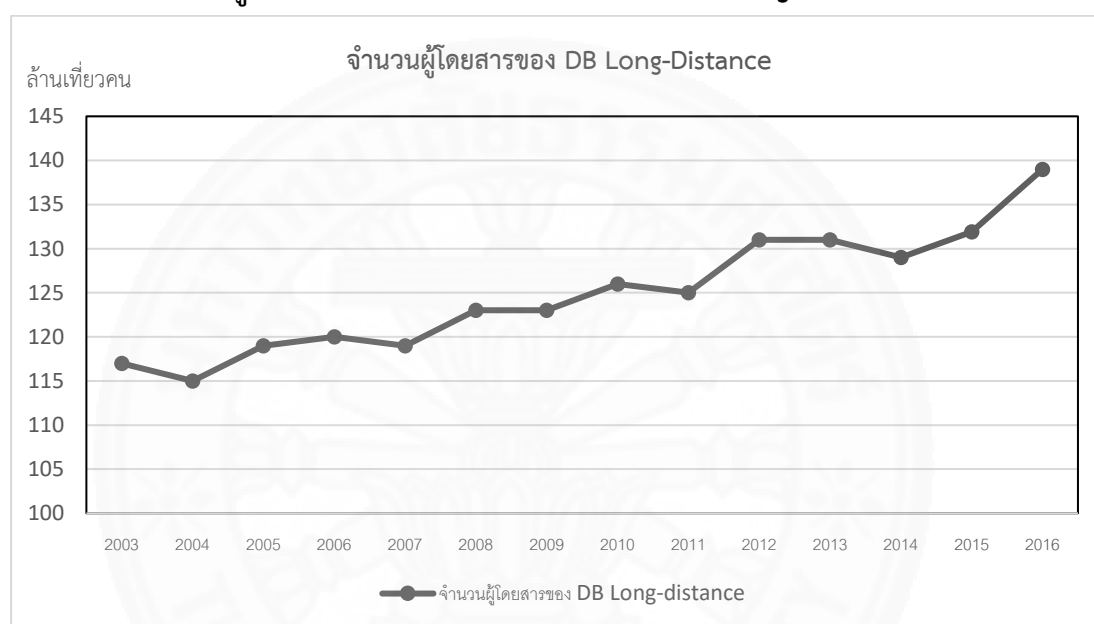
⁷⁹ Deutsche Bahn AG, *supra note 62*, p.101.

⁸⁰ ได้แก่บริษัท DB Long-Distance DB Regional และ DB Cargo

โดยที่รัฐไม่ได้อุดหนุนกิจการ ก็มีจำนวนผู้โดยสาร 139 ล้านเที่ยวคน เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2003 กว่า 20 ล้านเที่ยวคน และมีจำนวนระยะทางการเดินทางของผู้โดยสารกว่า 39,516 ล้านกิโลเมตร เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2003 กว่า 7,897 ล้านกิโลเมตร⁸¹ ซึ่งเป็นปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยสามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 4.5

ภาพที่ 4.5

กราฟแสดงปริมาณผู้โดยสารรถไฟระหว่างเมืองของบริษัท DB Long-Distance



รวบรวมข้อมูลจาก Deutsche Bahn Facts & Figures 2016

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีที่เปิดเสรีเฉพาะกิจการเดินรถไฟขนส่ง นับได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง และมีความก้าวหน้าขึ้นโดยลำดับ โดยผู้ประกอบการเอกชนรายใหม่ ๆ มากกว่า 40 บริษัท สามารถเข้ามาขอใบอนุญาตประกอบกิจการได้อย่างเสรีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายรัฐบัญญัติ AEG กำหนด และผู้ประกอบการเอกชนก็เริ่มมีส่วนแบ่งการตลาดที่สูงมากขึ้น ในขณะที่กิจการเดินรถไฟขนส่งของ DB AG ที่รัฐบาลยังถือหุ้นอยู่ทั้งหมดนั้น ก็ไม่ได้ประสบปัญหาจากการแข่งขันกับบริษัทเดินรถไฟเอกชนรายอื่น แต่กลับสามารถปรับตัวจนทำกำไรได้อย่างต่อเนื่อง แตกต่างจากเมื่อครั้งยังดำเนินการผูกขาดในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ การดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการ

⁸¹ Deutsche Bahn AG, Deutsche Bahn Facts & Figures 2016, (Berlin : Deutsche Bahn AG, 2017), pp.30 – 31.

เดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในเยอรมนีจึงเป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 จนถึงปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

4.2.3.4 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจลำดับรองของรัฐในการส่งเสริมความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในทางเศรษฐกิจ ภาครัฐจึงต้องเข้ามากำหนดนโยบายในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยมีกระทรวงคมนาคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure) เป็นหน่วยงานที่กำหนดทิศทางในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจะถูกกำหนดไว้โดยแผนงานตามรัฐบัญญัติ Federal Railway Infrastructure Development Act (BSWAG) ซึ่งการที่จะลงทุนขยายหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟต้องดำเนินการตามแผนงานระยะ 5 ปีที่กระทรวงคมนาคมกำหนดตามกฎหมายนี้เท่านั้น โดยกระทรวงจะทำข้อตกลง (LuFV) ตามแผนงานดังกล่าวกับกลุ่มของบริษัท DB AG ที่ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ โดยรัฐบาลสหพันธ์จะจ่ายเงินสนับสนุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟให้ DB AG ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงดังกล่าว

นอกจากนี้ในส่วนของกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคตามกฎหมาย Regionalisation Act นั้นก็จะอยู่ภายใต้การดำเนินการของมลรัฐ (Länder) โดยมีองค์กรพิเศษของมลรัฐชื่อ Aufgabenträger ทำหน้าที่วางแผน บริหารจัดการเส้นทาง และกำหนดว่าจะประมูลคัดเลือกผู้ประกอบกิจการรายอื่นเพื่อให้สัมปทานโดยไม่ดำเนินการเองหรือไม่ นอกจากนี้ Aufgabenträger ยังมีหน้าที่กำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนการประกอบกิจการในเส้นทางรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคนี้ด้วย มลรัฐจึงเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายทิศทางในกิจการเดินรถไฟโดยสารระหว่างเมืองในส่วนที่ให้บริการระดับภูมิภาคด้วย

4.2.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนี

แม้ว่าจะมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีแล้ว โดยเปิดให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองทำการแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่ แต่การแข่งขันอย่างเดียวก็น่าจะไม่เพียงพอที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้ อีกทั้งกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟก็ยังมีผลกระทบจากการอยู่ ภาครัฐจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงบทบาทในฐานะเป็นผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจหรือผู้ควบคุมกติกาในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเพื่อควบคุมมาตรฐานการประกอบการทั้งในทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจ และควบคุมกำกับเพื่อให้กิจการที่เปิดให้มีการแข่งขันสามารถประกอบกิจการได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ในปี ค.ศ. 1993 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ

ระหว่างเมืองทั้งหมดภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายอย่างเดียวกันไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการของรัฐหรือเอกชน ควบคู่กับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยปัจจุบันมีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในระดับสหพันธรัฐและหน่วยงานระดับมลรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

4.2.4.1 การควบคุมกำกับโดยหน่วยงานกำกับกิจการระดับสหพันธรัฐ

ในปัจจุบันมีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองระดับสหพันธรัฐ 2 หน่วยงานคือ หน่วยงาน Federal Railway Authority (EBA) และหน่วยงาน Federal Network Agency (BNetzA) ซึ่งหน่วยงานทั้งสองมีอำนาจควบคุมกำกับดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงาน Federal Railway Authority

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 รัฐสภาเยอรมนีได้ออกรัฐบัญญัติ the Federal Rail Traffic Management Act (BEVVG) กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟที่มีชื่อว่า The German Federal Railway Authority หรือชื่อในภาษาเยอรมันคือ Eisenbahn-Bundesamt (EBA) ขึ้นมา โดยมาตรา 2 ของรัฐบัญญัติ BEVVG กำหนดให้ EBA เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยมีประธานบริหาร (President) เป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาหน่วยงานและเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับตามกฎหมายในนามของหน่วยงาน EBA

อำนาจหน้าที่ของ AEG ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 3 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับรัฐบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจของหน่วยงานกำกับกิจการ EBA ตามรัฐบัญญัติ BEVVG ประกอบกับรัฐบัญญัติ AEG ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟแล้ว สามารถสรุปอำนาจควบคุมกำกับของ EBA ได้ดังนี้

1) อำนาจควบคุมกำกับกับการเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของผู้ประกอบการเอกชนโดยการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งทั้งหมด รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟของผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาต

2) อำนาจควบคุมกำกับเชิงเทคนิคมาตรฐานการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ตั้งแต่ควบคุมกำกับกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ควบคุมกำกับมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ และสอดคล้องกับข้อกำหนดเทคนิคในการเดินรถไฟร่วมกันของสหภาพยุโรป (Technical specifications for interoperability)

3) อำนาจในการเสนอแนะกระทรวงคมนาคมแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการกำหนดนโยบายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองตามรัฐบัญญัติ BSWAG โดยเฉพาะการเสนอแนะให้มีการลงทุนเพิ่มความจุทางรถไฟในช่วงที่ความจุไม่เพียงพอต่อการรองรับความต้องการในการเดินรถไฟของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง และเป็นหน่วยงานที่

ทำหน้าที่ควบคุมกำกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินการตามข้อตกลงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่ผู้ประกอบการได้ทำกับกระทรวงคมนาคม

4) อำนาจควบคุมกำกับเชิงเทคนิคการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งในเชิงป้องกัน โดยมีอำนาจอนุมัติแผนการดำเนินการของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง ตรวจสอบมาตรฐานเทคนิคของขบวนรถไฟของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งก่อนนำมาให้บริการบนโครงข่ายทางรถไฟในเยอรมนี รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตพนักงานขับรถไฟตามมาตรฐานข้อกำหนดของสหภาพยุโรป

ส่วนอำนาจควบคุมกำกับเชิงเทคนิคในเชิงแก้ไข EBA ก็มีสอบสวนอุบัติเหตุทางรถไฟและป้องกันอุบัติเหตุไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำตามรัฐบัญญัติ AEG มาตรา 5 (1g) โดยได้มีจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางรถไฟ หรือ Federal Railway Accident Investigation Board (EUB) เป็นคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ถาวรภายใต้สังกัดหน่วยงาน EBA อีกชั้นหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบอุบัติเหตุทางรถไฟ เพื่อรายงานพัฒนาปรับปรุงและหาทางป้องกันอุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้นซ้ำอีก

5) อำนาจจัดสรรเงินอุดหนุนของภาครัฐเพื่อสนับสนุนการขนส่งทางรถไฟและการเชื่อมต่อการขนส่งทางรถไฟกับการขนส่งรูปแบบอื่น

ทั้งนี้หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนคำสั่งของหน่วยงาน EBA ในการควบคุมกำกับกิจการตามที่รัฐบัญญัติ AEG ให้อำนาจ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการประกอบกิจการตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามใบอนุญาต หน่วยงาน EBA มีอำนาจสั่งลงโทษปรับผู้ประกอบการเดินรถไฟได้สูงสุดถึง 50,000 ยูโร ตามมาตรา 28 ของรัฐบัญญัติ AEG

EBA จึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมกำกับทั้งด้านเทคนิคการประกอบกิจการ และการควบคุมกำกับกิจการด้านเศรษฐกิจของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการสัญชาติเยอรมันและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งต่างชาติที่เดินรถเข้ามาในเขตทางรถไฟของเยอรมนีตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป โดยมีข้อสังเกตว่า EBA ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับด้านเศรษฐกิจในประเด็นของการควบคุมกำกับอัตราค่าบริการของผู้ให้บริการแต่ประการใด เนื่องจากการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่แล้ว กฎหมายจึงไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานกำกับกิจการเข้าไปควบคุมกำกับแต่ประการใด โดยปล่อยให้เป็นไปตามกลไกการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาดเสรี ส่วนอำนาจในการควบคุมกำกับอัตราค่าธรรมเนียมโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่มีการผูกขาดกิจการนั้น ก็อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งดังจะกล่าวต่อไป

(2) หน่วยงาน Federal Network Agency

Federal Network Agency (BNetzA) เป็นหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระทางปกครอง โดยเป็นหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับหลายกิจการ (Multi-Sector Regulators) แต่เดิมนั้นมีอำนาจควบคุมกำกับเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า แก๊ส โทรคมนาคม และกิจการไปรษณีย์ ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 BNetzA ได้รับอำนาจควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจากการแก้ไขรัฐบัญญัติ AEG ด้วย ด้านการปฏิบัติหน้าที่ BNetzA มีประธานบริหาร 1 คนและรองประธานอีก 2 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลสหพันธ์รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยออกคำสั่งตามกฎหมาย โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Council) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมกำกับระดับปฏิบัติการ ด้านรายได้ BNetzA มีรายได้จากส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโครงข่ายกิจการต่าง ๆ ที่ควบคุมกำกับ ทั้งนี้ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมในกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟยังถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากการควบคุมกำกับโครงข่ายอื่น ๆ

ในการควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของ BNetzA นั้น รัฐบัญญัติ AEG ได้กำหนดให้ BNetzA มีคณะกรรมการ Rail Infrastructure Advisory Council จำนวน 18 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลสหพันธ์รัฐ โดย 9 คนมาจากการเสนอชื่อของสภาผู้แทนราษฎร และอีก 9 คนมาจากการเสนอชื่อของวุฒิสภา ทำหน้าที่ให้คำแนะนำประธานบริหาร BNetzA ในการวินิจฉัยออกคำสั่งเพื่อควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟซึ่งมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติไม่ให้เกิดการกีดกันผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟโดยไม่เป็นธรรม ควบคุมกำกับอัตราค่าธรรมเนียมโครงสร้างพื้นฐานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทำหน้าที่ตรวจตราและควบคุมตารางเดินรถไฟ และควบคุมการจัดสรรความจุทางรถไฟ (track slot) ของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานที่จัดสรรให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง⁸² โดยมีรัฐบัญญัติ Railway Regulation Act (ERegG) เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ในการควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ

BNetzA จึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเฉพาะในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น โดยมีอำนาจควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองตามที่กฎหมาย ERegG ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกลุ่มบริษัทด้านกิจการโครงสร้างพื้นฐานของ DB AG ใช้อำนาจผูกขาดโดยไม่เหมาะสม ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

⁸² Bundesnetzagentur, “Rail Infrastructure Advisory Council,” Accessed November 17, 2016, http://www.bundesnetzagentur.de/ cln_1432/ EN/ General/ Bundesnetzagentur/AdvisoryCouncilRailInfrastructure/RailInfrastructure_node.html

1) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานใช้อำนาจผูกขาดในการบิดเบือนให้ตนเองได้รับรายได้ที่สูงเกินไป BNetzA มีอำนาจตามมาตรา 45 แห่งรัฐบัญญัติ ERegG ในการพิจารณาอนุมัติอัตราค่าเก็บและวิธีคำนวณค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ

2) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่กลุ่มบริษัทเดินรถไฟขนส่งของตนโดยไม่เป็นธรรม BNetzA มีอำนาจตามมาตรา 66 แห่งรัฐบัญญัติ ERegG ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งที่อุทธรณ์การปฏิเสธไม่อนุญาตให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานต่อ BNetzA โดย BNetzA จะต้องพิจารณาว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการตามกฎหมายภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ โดยมีอำนาจขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานได้ เพื่อใช้ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 67

3) BNetzA มีอำนาจตามมาตรา 59 แห่งรัฐบัญญัติ ERegG ในการตรวจสอบการวิเคราะห์ความจุโครงข่ายทางรถไฟในเส้นทางที่ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานแจ้งต่อ BNetzA ว่าเป็นเส้นทางที่มีการใช้ความจุทางรถไฟอย่างเต็มที่จนไม่เพียงพอต่อการรองรับคำขออนุญาตเดินรถไฟขนส่ง (congested infrastructure) ซึ่งการแจ้งดังกล่าวมีผลให้ผู้ประกอบการสามารถคิดค่าธรรมเนียมการใช้ทางเพิ่มขึ้นจากอัตราปกติ และหากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานไม่สามารถแก้ไขปัญหาโดยการจัดการจราจรทางรถไฟใหม่ได้ BNetzA ก็มีอำนาจเสนอแนะรัฐบาลให้ดำเนินการวางแผนปรับปรุงเพิ่มความจุโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟดังกล่าวต่อไป

ทั้งนี้ในการทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการ BNetzA มีอำนาจบังคับการตามคำสั่งของตนต่อผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนคำสั่ง โดยกำหนดโทษปรับได้สูงสุดไม่เกิน 500,000 ยูโรตามมาตรา 67 แห่งรัฐบัญญัติ ERegG

4.2.4.2 การควบคุมกำกับโดยหน่วยงานระดับมลรัฐ

ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ Regionalisation Act ที่ได้กำหนดให้มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการเดินรถไฟระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในระยะทางไม่เกิน 50 กิโลเมตรนั้น มลรัฐต่าง ๆ ในเยอรมนี ได้จัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า Aufgabenträger ตามรัฐบัญญัติ Regionalisation Act เพื่อทำหน้าที่วางแผน กำหนดเส้นทางสัมปทานเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค คัดเลือกผู้ประกอบการในเส้นทางสัมปทาน และบริหารจัดการสัญญาสัมปทาน

ในส่วนของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองระดับภูมิภาคนี้ Aufgabenträger จึงเป็นหน่วยงานกำกับกิจการด้านเศรษฐกิจโดยมีอำนาจในการควบคุมการเข้าออกตลาดของผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองระดับภูมิภาคนี้ โดยผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการให้

เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานที่กำหนด ซึ่งรวมไปถึงระดับอัตราค่าบริการที่ถูกกำหนดในสัญญาสัมปทานนี้ด้วย Aufgabenträger จึงมีอำนาจควบคุมกำกับระดับอัตราค่าบริการรถไฟฟ้าขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งแตกต่างจากกิจการเดินรถไฟประเภทอื่นที่ไม่มี การควบคุมกำกับอัตราค่าบริการโดยหน่วยงานกำกับกิจการแต่อย่างใด เนื่องจากกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคนี้มีลักษณะของการผูกขาดกิจการโดยผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทาน อีกทั้งมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ต้องกำหนดระดับอัตราค่าบริการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

4.2.5 ปัญหาการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของเยอรมนี

แม้ว่าการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนีที่ดำเนินการเปิดเสรีกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งอย่างเต็มที่ โดยเอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการผ่านรูปแบบ Open Access ส่งผลให้สามารถเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ได้ง่าย แต่ก็มีปัญหาบางประการ ดังต่อไปนี้

1) ในด้านการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ การเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของเยอรมนีที่มุ่งให้เกิดผู้ประกอบการรถไฟฟ้าขนส่งจำนวนหลายรายในเส้นทางเดียวกัน ส่งผลให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีความยุ่งยากในการจัดสรรตารางเวลาการเดินรถไฟมากกว่าการที่มีผู้ประกอบการบนเส้นทางเพียงรายเดียว⁸³

2) เนื่องจากเยอรมนีมีการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation จึงเกิดรายจ่ายในกิจการเดินรถไฟที่สูงขึ้นกว่าการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration เนื่องจากการแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งต้องจ่ายให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่การบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration ดังเช่นกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของญี่ปุ่นโดยทั่วไปไม่มีค่าใช้จ่ายในลักษณะนี้⁸⁴

3) เป็นการจำกัดการลงทุนในเทคโนโลยีแบบใหม่ เนื่องจากมีการแบ่งแยกผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน หากผู้ประกอบการให้บริการเดินรถไฟขนส่งต้องการจะนำขบวนรถที่มีความเร็วมากกว่าเดิม รถไฟที่มีความกว้างกว่าเดิมมาให้บริการ ก็จะต้องตรวจสอบเสียก่อนว่าโครงสร้างพื้นฐานรองรับได้หรือไม่ หากรองรับไม่ได้ก็ไม่สามารถนำขบวนรถแบบใหม่มาให้บริการได้ อีกทั้งกรณีที่มีการนำรถไฟรูปแบบที่ใช้โครงสร้างพื้นฐานต่างจากเดิม เช่น รถไฟความเร็วสูงแบบแม่เหล็ก (Maglev) ก็จะต้องขึ้นอยู่กับว่าผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจะลงทุนระบบทางใหม่หรือไม่ ซึ่งจะแตกต่างจากการประกอบกิจการเดินรถไฟ

⁸³ Fumio Kurosaki, *supra note 50*, p.126.

⁸⁴ *Ibid.*, p.127.

ระหว่างเมืองในญี่ปุ่นที่ผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้สามารถวางแผนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานได้เองตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

4) แม้ว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีจะมีการแบ่งแยกโครงสร้างกิจการตามแบบ Vertical Separation แต่เป็นการแบ่งแยกระดับนิติบุคคล (organizational separation) เท่านั้น โดยผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งยังมีความเกี่ยวพันกันโดยการถือหุ้นของ DB AG จึงอาจก่อให้เกิดการกีดกันผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายใหม่ ดังที่เคยมีการร้องเรียนหน่วยงานกำกับกิจการของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระยะทางไกลมาแล้ว

5) แม้ว่าเยอรมนีจะมีนโยบายเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟอย่างเต็มที่ ทั้งการเข้าสู่ตลาดตามรูปแบบ Open Access ที่มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบกิจการบนทางรถไฟเดียวกัน ภายใต้กฎกติกาเดียวกันอย่างเต็มที่ และรูปแบบสัมปทานที่มีการแข่งขันกันของผู้ประกอบการเพื่อให้ได้รับสิทธิเดินรถไฟขนส่งในกิจการเดินรถไฟขนส่งระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งภาครัฐได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนนั้น แต่ในกิจการเดินรถไฟขนส่งระดับภูมิภาคนี้ก็ไม่ได้มีการแข่งขันทุกกรณี เนื่องจากข้อกำหนดของสหภาพยุโรปยังยกเว้นให้กรณีที่เป็นสัญญาขนาดเล็ก ภาครัฐอาจดำเนินการได้เองหรือจ้างผู้ประกอบการรายใดเพื่อประกอบกิจการได้โดยตรงโดยไม่ต้องมีการแข่งขันยื่นข้อเสนอเพื่อประกอบกิจการ ซึ่งเยอรมนียังมีการดำเนินการตามข้อยกเว้นนี้อยู่ จึงทำให้เอกชนบางรายโดยเฉพาะบริษัทเดินรถไฟขนส่งของ DB AG ได้รับสิทธิเดินรถไฟระดับภูมิภาคในบางเส้นทางโดยไม่ต้องแข่งขันยื่นข้อเสนอกับเอกชนแต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟรายอื่นที่ไม่มีโอกาสได้เข้าแข่งขันยื่นข้อเสนอ กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนีจึงได้รับการประเมินจากคณะกรรมการยุโรปว่า เยอรมนีมีระดับการเปิดเสรีที่อยู่ในระดับที่มาก แต่ยังไม่ได้เปิดเสรีเต็มรูปแบบเหมือนดังเช่นประเทศสวีเดนและสหราชอาณาจักร⁸⁵

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ดำเนินการออกข้อกำหนดการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟในสหภาพยุโรปฉบับใหม่ที่เรียกว่า Fourth Railway Package กำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2019 รัฐสมาชิกจะต้องเปิดให้มีการแข่งขันกันยื่นข้อเสนอต่อภาครัฐเพื่อขอประกอบกิจการเดินรถไฟที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะนี้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น⁸⁶

⁸⁵ European Parliament, *supra* note 52.

⁸⁶ European Parliament, “Fourth railway package still divides Member States,” Accessed June 22, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542169-Fourth-railway-package-FINAL.pdf>

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหราชอาณาจักร และเยอรมนี พบว่าทั้งสองประเทศมีสภาพปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องเปิดเสรีคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการที่ทั้งสองประเทศต้องดำเนินการตามข้อกำหนดในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรป ซึ่งในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของทั้งสองประเทศนี้ โดยรูปแบบการเข้าสู่ตลาดของทั้งสองประเทศมีการใช้รูปแบบ Open Access ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดยื่นคำขอใบอนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับกิจการ รวมถึงมีความจุของทางรถไฟเพียงพอรองรับการเดินรถไฟขนส่งแล้ว เมื่อผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งได้ทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน ก็จะสามารถให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้อย่างเสรี

อย่างไรก็ตาม ในกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารของทั้งสองประเทศยังมีหลักการที่แตกต่างกันบ้างโดยกฎหมาย Railway Act ของสหราชอาณาจักรกำหนดให้ใช้รูปแบบประมูลสัมปทานกับกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารเป็นหลัก ทำให้มีผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งในตลาดเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองแข่งขันกันไม่มากนัก ส่วนแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองของเยอรมนีที่ใช้รูปแบบ Open Access ที่ดูเหมือนว่าน่าจะมีผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารภาคเอกชนจะสามารถเข้ามาแข่งขันกันประกอบกิจการได้จำนวนมากนั้น แต่ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการเอกชนกลับเลือกที่จะเลือกเข้าสู่ตลาดด้วยการทำสัญญาให้บริการสาธารณะในเส้นทางสัมปทานกิจการเดินรถไฟโดยสารระดับภูมิภาคกับมลรัฐต่าง ๆ มากกว่าการเข้าประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองทางไกลที่สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยอิสระ เนื่องจากกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคมีต้นทุนในการประกอบที่ต่ำกว่า มีการแข่งขันในการประกอบกิจการที่น้อยกว่าการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารทางไกล อีกทั้งยังมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนกิจการจากภาครัฐอีกด้วย

รายละเอียดจากการศึกษาเปรียบเทียบในบทนี้จะได้ใช้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น และใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับ สภาพกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสม สำหรับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยในบทต่อไป

บทที่ 5

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

5.1 พัฒนาการของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

5.1.1 พัฒนาการกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐ

5.1.1.1 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐในช่วง พ.ศ. 2434 - พ.ศ. 2460

กิจการเดินรถไฟของประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในปี พ.ศ. 2430 รัฐบาลสยามได้ลงนามจ้างเซอร์แอนดรูว์ คลาก และบริษัทป็นชาร์ด แมกทักการ์ด โลเธอร์ ดำเนินการสำรวจเส้นทางรถไฟ แบ่งเป็น 8 ช่วง จากกรุงเทพฯ - เชียงใหม่ จากสระบุรีถึงนครราชสีมา จากเมืองอุดรดิตต์-ตำบลท่าเตื่อ และจากเชียงใหม่-เชียงใหม่ โดยคณะสำรวจและรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าควรจะสร้างทางรถไฟ จากกรุงเทพฯ - นครราชสีมา ก่อนเป็นเส้นทางแรกเพื่อใช้รักษาดินแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากภัยคุกคามของประเทศฝรั่งเศส¹ โดยในปี พ.ศ. 2433 ได้ก่อตั้งกรมรถไฟ สังกัดกระทรวงโยธาธิการ มี Mr.Karl Bethge ชาวเยอรมันเป็นเจ้ากรมรถไฟเป็นผู้ดำเนินโครงการ มีการออกหุ้น 16,000 หุ้น ราคาหุ้นละ 100 บาท ให้กระทรวงพระคลังถือหุ้นส่วนหนึ่งและออกขายให้แก่ประชาชนส่วนหนึ่ง ในการก่อสร้างกรมรถไฟได้เลือกใช้ทางรถไฟขนาดความกว้างของราง 1.435 เมตร แม้ว่าทางอังกฤษจะสนับสนุนให้รัฐบาลไทยใช้ทางรถไฟขนาด 1 เมตร เพื่อที่จะได้เชื่อมกับทางรถไฟในดินแดนอาณานิคมของตนที่ได้ก่อสร้างด้วยทางรถไฟขนาด 1 เมตรไว้แล้ว² แล้วกรมรถไฟจึงทำการประมูลและว่าจ้างบริษัทของ Mr.George Murray Campbell ชาวอังกฤษ ที่เสนอราคาต่ำกว่าผู้เสนอราคาอื่กรายของชาวเยอรมัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินประกอบพระราชพิธีทำพระฤกษ์เริ่มก่อสร้างทางรถไฟ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2434³

¹ สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, “บทบาทของประเทคมหาอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), น.51-52.

² เพิ่งอ้าง, น.73-74.

³ “คำมิสเตอร์เบทเก เจ้ากรมรถไฟอ่านกราบบังคมทูล พระกรุณาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เมื่อเวลาเสด็จพระราชดำเนินมาเปิดทางรถไฟ วันที่ ๒๖ มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก ๑๑๕,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอน 1 พ.ศ. 2440 : น.15 - 21.

ภายหลังจากเริ่มก่อสร้างได้เกิดปัญหาในการก่อสร้างหลายประการ เช่น การก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้รับเหมาชาวอังกฤษกับกรรมรถไฟที่มีเจ้ากรรมชาวเยอรมัน ซึ่งการก่อสร้างทางรถไฟโดยผู้รับเหมาชาวอังกฤษรายดังกล่าวคืบหน้าช้าลงมากจนมีการยกเลิกสัญญากันในที่สุด และต่อมาได้มีการนำข้อพิพาทขึ้นสู่อนุญาโตตุลาการในทวีปยุโรป ซึ่งสุดท้ายฝ่ายไทยก็เป็นฝ่ายแพ้คดีต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้รับเหมาชาวอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดทางรถไฟสายนี้ก็ได้ดำเนินการก่อสร้างโดยกรรมรถไฟจนแล้วเสร็จบางส่วน และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินประกอบพระราชพิธีเปิดการเดินทางรถไฟระหว่างสถานีกรุงเทพถึงสถานีอยุธยา เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2439 และกรรมรถไฟได้ดำเนินการก่อสร้างจนถึงสถานีนครราชสีมาเสร็จเรียบร้อยในปี พ.ศ. 2443

ภายหลังจากเปิดให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองเส้นทางแรกแล้ว กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐก็ได้ขยายเส้นทางเพิ่มมากขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อรักษาหัวเมืองต่าง ๆ จากภัยคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม โดยมีชาวเยอรมันและชาวอังกฤษมีบทบาทแข่งขันกันยื่นข้อเสนอเพื่อก่อสร้างทางรถไฟสายใหม่และมีบทบาทในการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทย โดยชาวอังกฤษได้เริ่มมีบทบาทในกิจการเดินรถไฟของไทยเมื่อรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ให้กรรมรถไฟดำเนินการสร้างทางรถไฟสายใต้จากสถานีรถไฟธนบุรีไปยังสถานีเพชรบุรี โดยก่อสร้างทางรถไฟขนาด 1 เมตร เพื่อจะได้เชื่อมต่อกับทางรถไฟมลายูของอังกฤษ ซึ่งใช้ทางขนาดความกว้าง 1 เมตรอยู่แล้ว⁴ จนสามารถเปิดให้บริการได้เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2446 และต่อมาก็ได้มีการขยายทางรถไฟไปยังหัวเมืองภาคใต้โดยดำเนินการจัดตั้งกรรมรถไฟสายใต้ขึ้นใหม่ ภายใต้การบริหารของนายช่างผู้บังคับการทางรถไฟสายใต้ชาวอังกฤษชื่อ Mr. Henry Gittins เพื่อดำเนินกิจการเดินรถไฟในหัวเมืองภาคใต้ตั้งแต่สถานีหัวหินไปจนถึงชายแดนโดยใช้เงินกู้จากสหพันธรัฐมลายูซึ่งเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ จำนวนไม่เกิน 4 ล้านปอนด์ เพื่อสร้างทางรถไฟถึงชายแดนของทั้งสองประเทศ และใช้ทางรถไฟขนาด 1 เมตร ตามความตกลงกับรัฐบาลอังกฤษ⁵ ส่วนกิจการเดินรถไฟสายเหนือ สายตะวันออกเฉียงเหนือ สายตะวันออก และสายใต้ช่วงสถานีธนบุรีถึงสถานีหัวหินก็ยังคงให้ดำเนินการโดยกรรมรถไฟที่มีเจ้ากรรมที่เป็นชาวเยอรมันจนถึงปี พ.ศ. 2460

กล่าวโดยสรุป กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทยในช่วง พ.ศ. 2434 - พ.ศ. 2460 ดำเนินกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐจึงดำเนินการเองโดยส่วนราชการระดับกรม แต่การดำเนินการก็ยังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการบริหารงานของชาวเยอรมันและชาวอังกฤษ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะให้สองชาตินี้ถ่วงอิทธิพลกันเอง

⁴ สมใจ ไพบรณธีระรัชต์, *อ่าวแล้ว เชียงธรรมที่ 1*, น.278.

⁵ *เพ็งอ่าว*, น.316-322.

อย่างไรก็ตามคนไทยก็ไม่ได้มีบทบาทในตำแหน่งบริหารระดับสูงในกรรมรถไฟทั้งสองแห่ง เนื่องจากคนไทยยังขาดความรู้ ความสามารถในการบริหารกิจการเดินรถไฟ

5.1.1.2 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐในช่วง พ.ศ. 2460 - พ.ศ. 2494

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความพยายามจะกำจัดอิทธิพลของชาวต่างประเทศในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทย ในปี พ.ศ. 2460 จึงได้มีพระบรมราชโองการให้รวมกรรมรถไฟ 2 แห่งกลับเป็นส่วนราชการแห่งเดียวกันอีกครั้ง โดยมีชื่อเรียกส่วนราชการแห่งนี้ว่า กรมรถไฟหลวง (รฟล.)⁶ ตามข้อเสนอของกรมพระนเรศร์วรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงมรุธาธร ที่ได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมเสนาบดีสภา ว่าควรจะรวมกรรมรถไฟสายเหนือและกรรมรถไฟสายใต้เข้าด้วยกันเพื่อสะดวกแก่การปกครองและสามารถลดจำนวนเจ้าพนักงานลงได้ด้วย⁷ พร้อมกันนี้ก็ได้มีการไล่วิศวกรชาวเยอรมันในกรรมรถไฟหลวงออก เนื่องจากรัฐบาลสยามได้ประกาศสงครามกับฝ่ายมหาอำนาจกลางและเข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 ภายหลังจากรวมกรรมรถไฟเพียง 25 วัน อีกทั้งได้ลดบทบาทของ Mr. Henry Gittins อดีตนายช่างผู้บังคับการกรรมรถไฟสายใต้ลง จนเป็นผลให้คนไทยมีบทบาทการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอย่างแท้จริงจากเดิมที่กิจการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการบริหารของชาวตะวันตก⁸ โดยมีนายพลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินเป็นผู้บัญชาการกรรมรถไฟหลวง ทั้งนี้ภายหลังจากจัดตั้งกรรมรถไฟหลวงแล้วพระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร ผู้บัญชาการกรรมรถไฟหลวง ได้กราบบังคมทูลเสนอขอเปลี่ยนทางรถไฟทั่วประเทศเป็นทางที่มีขนาดความกว้างของราง 1 เมตร พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ และเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เป็นกรรมการพิเศษวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว จนได้ข้อสรุปว่าควรเปลี่ยนเป็นทางรถไฟทั่วประเทศเป็นทางขนาด 1 เมตร โดยมีเหตุผลเพื่อที่จะได้เชื่อมต่อทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งประเทศพม่า มาเลเซีย กัมพูชา และเวียดนามที่ใช้ทางรถไฟขนาด 1 เมตรอยู่แล้ว โดยให้ก่อสร้างสะพานพระรามที่ 6 เป็นสะพานทางรถไฟข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อเชื่อมทางรถไฟสายใต้และทางรถไฟสายเหนือพร้อมกับการเปลี่ยนขนาดทางรถไฟเพื่อให้สามารถใช้ขบวนรถไฟขนาดเดียวกันเดินรถเชื่อมกันทั่วประเทศได้และเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ⁹

⁶ “ประกาศรวมกรรมรถไฟสายเหนือกับกรรมรถไฟสายใต้เป็นกรมเดียวกัน แลตั้งผู้บัญชาการกรรมรถไฟหลวง,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 34 (27 มิถุนายน 2460) : น.304 – 305.

⁷ สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.389 -390.

⁸ เพ็ญอ่าง, น.399-402.

⁹ เพ็ญอ่าง, น.432-435.

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทยเกือบทั้งหมดในช่วง พ.ศ. 2460 - พ.ศ. 2494 จึงเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการที่มีชื่อเรียกว่ากรมรถไฟหลวง¹⁰ ซึ่งภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 เปลี่ยนชื่อกรมรถไฟหลวงเป็นกรมรถไฟ สังกัดกระทรวงเศรษฐการ ก่อนที่จะโอนไปสังกัดกระทรวงคมนาคม หลังจากที่มีการจัดตั้งกระทรวงคมนาคมในปี พ.ศ. 2485 โดยภาพรวมการประกอบกิจการเดินรถไฟซึ่งดำเนินการโดยกรมรถไฟก่อนที่จะมีการแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2494 กรมรถไฟมีโครงข่ายทางรถไฟที่ใช้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งมากกว่า 3,000 กิโลเมตร ในขณะที่โครงข่ายทางรถไฟที่ดำเนินการโดยเอกชนมีอยู่ไม่กี่ร้อยกิโลเมตร กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในยุคนี้จึงเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะผูกขาดโดยราชการส่วนกลางซึ่งบริหารงานโดยคนไทยอย่างสมบูรณ์ แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีพระบรมราชานุญาตให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟแก่เอกชนก็มีเพียงไม่กี่เส้นทาง ซึ่งภายหลังจากเมื่อครบกำหนดระยะเวลาสัมปทาน ทางรถไฟของเอกชนเหล่านี้ก็ถูกยกเลิกและก่อสร้างถนนแทนที่ ยกเว้นทางรถไฟสายมหาชัยและสายแม่กลองที่ดำเนินการโดยบริษัท แม่กลองทุน จำกัด ภายหลังจากที่สิ้นสุดกำหนดระยะเวลาสัมปทานแล้วจึงได้ออนกิจการมาเป็นของกรมรถไฟ

5.1.1.3 กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐในช่วง พ.ศ. 2494 – ปัจจุบัน

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ทางรถไฟของกรมรถไฟหลวงเสียหายจากสงครามอย่างมาก จึงจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อฟื้นฟูกิจการ โดยธนาคารโลกได้ให้ข้อเสนอแนะให้ไทยปรับปรุงกิจการรถไฟให้มีความเป็นอิสระในการบริหารเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในเชิงธุรกิจ¹¹ ในปี พ.ศ. 2494 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

¹⁰ ในบางครั้งก็เรียกว่ากรมรถไฟแผ่นดิน มีตัวย่อว่า รฟผ. และเรียกหัวหน้าส่วนราชการว่าผู้บัญชาการกรมรถไฟแผ่นดิน เช่น ใน พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 8 ก็วางหลักว่า รถไฟแผ่นดินนั้นให้อยู่ในบังคับบัญชาของกรมรถไฟแผ่นดิน และเรียกชื่อนี้ในกฎหมายตลอดทั้งฉบับ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกรณีเปลี่ยนชื่อจากกรมรถไฟหลวงมาเป็นกรมรถไฟแผ่นดิน ทั้งตัวผู้บัญชาการกรมรถไฟแผ่นดินก็คือพระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร ในทางเอกสารของราชการก็ใช้คำสลับไปมาทั้งกรมรถไฟหลวงและกรมรถไฟแผ่นดิน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการตรา พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ แก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนคำเรียกชื่อในกฎหมายบางส่วนโดยให้รถไฟแผ่นดินเปลี่ยนเป็นรถไฟหลวง กรมรถไฟแผ่นดินเปลี่ยนเป็นกรมรถไฟหลวง ทำให้ชื่อเรียกกรมรถไฟหลวงกับกรมรถไฟแผ่นดินปะปนกันในกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่หมายถึงส่วนราชการแห่งเดียวกัน

¹¹ ยุทธนา ทัพเจริญ, “กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางรางช่วยในการพัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศไทย,” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553), น.36.

ขึ้นมาเพื่อแปรสภาพกรรมรถไฟหลวงซึ่งเป็นส่วนราชการมาเป็นรัฐวิสาหกิจเรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และรับโอนทรัพย์สินหนี้สินทั้งหมดของกรรมรถไฟหลวงมาเป็นของ รฟท. กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทยในช่วงเวลานี้ก็ยังคงเป็นการผูกขาดการดำเนินงานโดยรัฐ เกือบทั้งสิ้นต่อเนื่องมาจากยุคของกรรมรถไฟ มีกิจการเพียงบางส่วนที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทซึ่งจะได้กล่าวถึงพัฒนาการบทบาทของเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในส่วนตัวไป

5.1.2 พัฒนาการบทบาทของเอกชนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

นอกจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของรัฐที่เป็นของกรรมรถไฟ หรือเป็นของรฟท. แล้ว ก็ยังมีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอีกส่วนหนึ่งที่ดำเนินการโดยเอกชนซึ่งได้เริ่ม ดำเนินการในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการเริ่มกิจการเดินรถไฟของรัฐ โดยรัฐบาลของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนสัญชาติเดนมาร์คชื่อ บริษัท รถไฟปากน้ำทุน จำกัด ในการก่อสร้างและดำเนินกิจการทางรถไฟสายปากน้ำ จากสถานีรถไฟ หัวลำโพง จังหวัดพระนคร ถึงสถานีรถไฟปากน้ำ จังหวัดสมุทรปราการ ระยะเวลาสัมปทานตั้งแต่ พ.ศ. 2429 – พ.ศ. 2479 ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของราชอาณาจักรเพื่อส่งกำลังทหารป้องกัน อ่าวไทยได้ทันทั่วทั้งที่ในยามฉุกเฉิน โดยมีข้อสัญญาว่าหากเกิดสงครามหรือความไม่สงบ รัฐบาลสามารถยึดทางรถไฟและดำเนินการเดินรถไฟได้โดยควรแก่กรณี แต่บริษัทดังกล่าว ประสบปัญหาเงินทุน จนไม่สามารถก่อสร้างได้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้อง ให้ยืมพระราชทรัพย์แก่บริษัทเพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้าง จนสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ใน พ.ศ. 2434¹² โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินเสด็จดินเป็นปฐมฤกษ์ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2434 และเปิดดำเนินการได้ในปี พ.ศ. 2436

การให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแก่เอกชนจะกระทำได้โดยมี พระบรมราชานุญาตของพระมหากษัตริย์เท่านั้น โดยมักเป็นเส้นทางรถไฟสายสั้น ๆ ไม่ได้เชื่อมต่อกับ ทางรถไฟสายหลัก เช่น ทางรถไฟสายพระพุทธบาท จ.สระบุรี ทางรถไฟสายบางกรวย - บางบัวทอง ทางรถไฟสายมหาชัยและสายแม่กลอง และเนื่องจากแต่เดิมการให้สัมปทานรถไฟแก่เอกชนไม่ได้มี กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ในการอนุญาตและการประกอบกิจการไว้ ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระบรมราชโองการตราพระราชบัญญัติจัดวาง การรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 ขึ้นมา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับรถไฟแผ่นดิน ของกรรมรถไฟหลวง และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชน ซึ่งกฎหมาย ฉบับนี้เรียกว่า รถไฟราษฎร์ ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายในส่วนนี้จะกล่าวถึงในหัวข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยต่อไป

¹² สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น.45-46.

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลก็แทบไม่ได้ให้สัมปทานประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแก่เอกชนอีก¹³ มีเพียงการให้สัมปทานโดยอาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ในปี พ.ศ. 2534 โดยกระทรวงคมนาคมและ รฟท. ได้ให้สัมปทานโครงการระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร หรือโครงการโฮปเวลล์ แก่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ก่อสร้างและบริหารโครงการรถไฟฟ้ายกระดับและทางพิเศษบนพื้นที่ของ รฟท. ในเขต กทม. และปริมณฑล แต่ในส่วนของกรให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองนั้น รฟท. ไม่ได้ให้สัมปทานเดินรถไฟขนส่งแก่บริษัท โฮปเวลล์ฯ แต่อย่างใด แต่ในท้ายที่สุดโครงการดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการจนสำเร็จ และได้มีการยกเลิกสัญญาสัมปทานดังกล่าวในปี พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ตาม นอกจากบทบาทของเอกชนภายใต้รูปแบบสัมปทานเดินรถไฟขนส่งแล้วก็ยังคงมีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการเดินรถไฟบางส่วนในลักษณะการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting – Out) ได้แก่ กรณีรถไฟโดยสารในช่วงปี พ.ศ. 2528 รฟท. มีนโยบายจัดซื้อรถไฟดีเซลราง¹⁴แล้วนำมาเปิดประมูลให้เอกชนเช่าเหมาขบวนรถไฟไปจัดจำหน่ายตัวและให้บริการบนขบวนรถไฟโดยสารในหลายเส้นทางทั่วประเทศโดย รฟท. ยังเป็นผู้ดำเนินการเดินรถไฟขนส่งอยู่ มีกำหนดระยะเวลาตามสัญญา 6 ปี¹⁵ แต่ผู้เช่าเหมาเอกชนบางรายก็ได้ขอเลิกสัญญาทั้งที่เพิ่งดำเนินการได้เพียง 5 เดือน¹⁶ ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา 6 ปีแล้วก็ไม่ได้มีการต่อสัญญากับเอกชนอีกเลย นอกจากรถไฟขนส่งผู้โดยสารประจำทางแล้ว รฟท. ยังเปิดให้เอกชนซื้อบริษัท เบลมอนด์ จำกัด ให้บริการรถไฟโดยสารนำเที่ยวแบบหรูหราชื่อขบวนรถไฟ E&O Express เป็นขบวนรถไฟที่วิ่งนำเที่ยวระหว่างกรุงเทพ – สิงคโปร์¹⁷ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 โดยใช้หัวรถจักรและพนักงานขับรถของ รฟท. และส่วนสุดท้ายคือการเดินรถไฟขนส่ง

¹³ มีเพียงการให้สัมปทานรถไฟเอกชนที่เรียกว่ารถไฟหัตถกรรม ซึ่งเป็นรถไฟที่ใช้ในกิจการขนส่งภายในบริษัทโดยไม่เก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางสินค้าเท่านั้น ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวงพุทธศักราช 2464 ต่อไป

¹⁴ รถไฟดีเซลรางเป็นขบวนรถไฟประเภทที่เป็นตู้รถไฟโดยสารที่มีเครื่องยนต์ขับเคลื่อนรถตัวเอง โดยไม่ต้องใช้หัวรถจักร และมีห้องสำหรับโดยสารภายในตู้รถไฟนั้นด้วย

¹⁵ ฉัตรชัย อนันตกุล, “การแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย : กรณีศึกษา.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533), น.51.

¹⁶ *เพ็ญอ้าง*, น.59.

¹⁷ Belmond, “LUXURY TRAIN TRAVEL IN SOUTHEAST ASIA,” Accessed October 27, 2016, <https://www.belmond.com/eastern-and-oriental-express/luxury-train-travel>

สินค้า ซึ่ง รฟท. ได้อนุญาตให้บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จัดซื้อหัวรถจักรและรถขนส่งสินค้า สำหรับเดินรถไฟขนส่งปูนซีเมนต์ในเส้นทางของ รฟท.¹⁸ แต่มีข้อจำกัดว่าจะต้องใช้พนักงานขับรถของ รฟท. เท่านั้น และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาสัญญา บริษัท ทีพีโอ โพลีนฯ จะต้องส่งมอบหัวรถจักร และขบวนสินค้าให้แก่ รฟท. เพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าใช้ทางที่บริษัทจะจ่ายให้ รฟท. น้อยลงจากปกติ

จึงเห็นได้ว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในช่วงเวลาปัจจุบันแทบจะผูกขาด กิจการโดยรัฐผ่านรัฐวิสาหกิจ รฟท. แทบทั้งสิ้น เอกชนแทบไม่มีบทบาทในกิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมืองเลย แม้จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในบางส่วนก็ตาม เช่น กรณีรถไฟ ขนส่งปูนซีเมนต์ของบริษัท ทีพีโอ โพลีนฯ หรือรถไฟนาเที่ยวแบบหรรษาของบริษัท เบลมอนด์ จำกัด ก็ล้วนแต่มีข้อจำกัดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรบุคคลหรือทรัพย์สินของ รฟท. และดำเนินการเดินรถไฟ ขนส่งโดย รฟท. เท่านั้น เอกชนไม่ได้มีอิสระในการบริหารจัดการเทียบเท่ากรณีของการได้รับสิทธิ เดินรถไฟขนส่งตามสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน หรือสัญญาสัมปทานแต่อย่างใด รฟท. จึงไม่มีความจำเป็นต้องแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการรถไฟรายใด โดยหาก รฟท. ประสงค์จะให้ สิทธิแก่เอกชนรายใดเข้ามาร่วมดำเนินการก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของ รฟท. แทบทั้งสิ้น และหากพิจารณาโครงสร้างระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในประเทศไทย จะยิ่งเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐได้ออกแบบโครงสร้างทางกฎหมายให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมือง จนนำมาสู่สภาพปัญหากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทยในปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

5.1.3 พัฒนาการนโยบายของรัฐในการลงทุนด้านกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เปรียบเทียบกับทางหลวงระหว่างเมือง

ประเด็นหนึ่งที่สมควรกล่าวถึงเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทย คือพัฒนาการนโยบายของรัฐในการลงทุนกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่รัฐผูกขาดอยู่ โดยรัฐบาลได้ เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายการลงทุนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่จากเดิมในอดีตตั้งแต่ในสมัย รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เน้นการลงทุนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง จำนวนมากโดยทางสายเหนือสามารถสร้างถึงตำบลแม่พรวก จ.แพร่ สายตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงสถานีนครราชสีมา สายตะวันออกถึงสถานีฉะเชิงเทราและสายใต้ถึงสถานีเพชรบุรี¹⁹ ซึ่งในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ดำเนินการขยายทางรถไฟของรัฐไปอีกอย่างต่อเนื่อง

¹⁸ ประชาชาติธุรกิจ, “ร.ฟ.ท.เร่งแก้วิกฤตหัวรถจักรขาด ลดค่าเช่าราง 25 ปีดึงเอกชนร่วม”TP” นำร่อง 12 คัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2559, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1457330819

¹⁹ สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์, *อ้างแล้ว เชียงรรถที่ 1*, น.339.

แต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงก็เข้าสู่ช่วงสงครามเย็นซึ่งรัฐบาลไทยได้เข้าร่วมกับกลุ่มโลกเสรีประชาธิปไตยภายใต้การนำของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริการวมถึงองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำผู้ร่วมก่อตั้ง อาทิ ธนาคารโลก ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ จากความเสียหายในช่วงสงครามและต่อต้านภัยคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายอิทธิพลอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁰ ซึ่งนโยบายการให้ความช่วยเหลือที่สำคัญคือโครงการพัฒนาทางหลวงระหว่างเมือง มุ่งเน้นสร้างทางหลวงสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ช่วยเหลือการก่อสร้างและถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการก่อสร้างทางหลวงจากสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ซึ่งนอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการใช้ทางหลวงในการขนส่งยุทธภัณฑ์ทหารเพื่อต่อต้านภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น เนื่องจากการขนส่งทางถนนเป็นรูปแบบการขนส่งรูปแบบหนึ่งที่ถูกพัฒนาจนมีประสิทธิภาพในการขนส่งยุทธภัณฑ์และกำลังทหารอย่างมากในทวีปยุโรปช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบทางหลวงระหว่างเมืองอย่างมาก โดยในช่วงสงครามเย็นประเทศไทยได้มีโครงการก่อสร้างทางหลวงสายสำคัญเพื่อใช้ขนส่งทางการทหารซึ่งดำเนินการก่อสร้างหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการโดยสหรัฐอเมริกา เช่น ทางหลวงหมายเลข 2 สายสระบุรี - หนองคาย ทางหลวงหมายเลข 12 สายพิษณุโลก - หล่มสัก ทางหลวงหมายเลข 304 สายกบินทร์บุรี - ปักธงชัย ทางหลวง 311 สายสัทหีบ - กบินทร์บุรี นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งได้รับคำแนะนำทางวิชาการจากธนาคารโลกก็ได้มุ่งเน้นพัฒนาทางหลวงระหว่างเมืองเป็นหลัก เนื่องจากเมื่อครั้งประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ประเทศไทยมีทางหลวงแผ่นดินที่ลาดยางแล้วเพียง 2,000 กิโลเมตร จึงต้องเร่งพัฒนาทางหลวงระหว่างเมืองเพื่อให้สามารถทำการขนส่งทางถนนไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้ต่อเนื่องทุกฤดูกาลและเป็นการเปิดพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และชุมชนใหม่ ๆ ที่แต่เดิมเป็นพื้นที่ป่าห่างไกลจากการคมนาคมขนส่งและในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมา ก็ยังดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในการมุ่งพัฒนาทางหลวงระหว่างเมืองเป็นหลัก

ส่วนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมากลับได้รับความสำคัญในการพัฒนาน้อยลงมาก เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยอย่างมากในช่วงสงครามเย็นแทบไม่ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟแก่ประเทศไทยเลย มีเพียงโครงการขยายทางรถไฟจาก

²⁰ โรเบิร์ต เจ. มัสแคต, สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น.116-129.

สถานีรถไฟอุดรธานีไปสถานีรถไฟหนองคาย เพื่อเชื่อมต่อการเดินทางไปยังนครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว สนับสนุนอุปกรณ์สำหรับการเดินรถไฟที่มีมูลค่าไม่มากและความช่วยเหลือทางวิชาการในการศึกษากิจการเดินรถไฟเพียงเล็กน้อยเท่านั้น²¹ อีกทั้งการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟไม่ใช่โครงการที่ถูกกำหนดความสำคัญไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกถูกประกาศใช้ ประเทศไทยมีทางรถไฟทั้งสิ้น 3,760 กิโลเมตร แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติจึงได้กำหนดให้ดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างในช่วงสงครามโลกให้แล้วเสร็จ ได้แก่ ทางรถไฟสายชุมทางแก่งคอย - ชุมทางบัวใหญ่ และทางรถไฟใหม่สายชุมทางหนองปลาตุก - สถานีสุพรรณบุรี รวมถึงบูรณะสภาพทางรถไฟเดิมให้มีความมั่นคงแข็งแรงมากขึ้นเท่านั้น โดยเน้นกำหนดแผนในการพัฒนาทางหลวงระหว่างเมืองที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอยู่ จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีโครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้มีโครงการทางรถไฟชายฝั่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ สายชุมทางแก่งคอย - ชุมทางคลองสิบเก้า และสายฉะเชิงเทรา - สัตหีบ - มาบตาพุด และได้มีการพัฒนาปรับปรุงทางรถไฟที่จากเดิมเป็นทางเดี่ยวไม่สามารถวิ่งสวนกันให้เป็นทางคู่หรือทางสามในบางส่วน หลังจากเปิดเส้นทางรถไฟใหม่เส้นทางดังกล่าวแล้วก็แทบไม่ได้มีโครงการก่อสร้างขยายทางรถไฟระหว่างเมืองอีกเลย

จากนโยบายการพัฒนา ระบบรถไฟและทางหลวงที่ผ่านมาทำให้ปัจจุบันทางรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยมีความยาว 4,044 กิโลเมตร เป็นทางคู่และทางสามที่ขบวนรถไฟสามารถเดินสวนกันได้รวม 340 กิโลเมตรเท่านั้น และอยู่ระหว่างก่อสร้างเป็นทางรถไฟทางคู่อีก 291 กิโลเมตร ในขณะที่กรมทางหลวงมีทางหลวงที่มีผิวทางลาดยางหรือคอนกรีตอยู่ในความดูแลมากกว่า 50,000 กิโลเมตร²² ในจำนวนนี้เป็นทางหลวงตั้งแต่สี่ช่องจราจรขึ้นไปหลายพันกิโลเมตร และเป็นทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง 190 กิโลเมตร ทั้งนี้หากพิจารณางบประมาณที่รัฐจัดสรรในแต่ละปีก็จะพบว่า รพท. ได้รับจัดสรรน้อยกว่างบก่อสร้างและบูรณะทางหลวงระหว่างเมืองของกรมทางหลวงอย่างมาก ซึ่งสามารถพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง 10 ปีที่ทั้งสองหน่วยงานได้รับ ดังต่อไปนี้

²¹ เฝิงอ้าง, น.133.

²² กรมทางหลวง , ระยะเวลาในความรับผิดชอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2560, <http://www.doh.go.th/doh/th/details/old-boss-2/duty.html>

ตารางที่ 5.1

งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กรมทางหลวงและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ \ หน่วยงาน	กรมทางหลวง	การรถไฟแห่งประเทศไทย
2551	41,600	8,078
2552	40,511	9,842
2553	26,385	9,216
2554	46,999	11,410
2555	50,422,	14,148
2556	52,966	18,061
2557	52,759	16,695
2558	60,334	19,285
2559	77,509	24,636
2560	91,279	17,958

ที่มา : สรุปจากเอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงบประมาณ, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2560, http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=6045

จากตารางที่ 5.1 ข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาทางหลวงระหว่างเมืองมากกว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองอย่างมากมาโดยตลอด แม้ว่างบประมาณในการก่อสร้างของ รฟท. ส่วนหนึ่งจะอยู่ในรูปของเงินกู้ยืมของงบประมาณ ซึ่งจะไม่ถูกรวมอยู่ในตัวเลขงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม แต่เมื่อรวมเงินจำนวนดังกล่าวแล้วก็ยังน้อยกว่างบประมาณในการพัฒนาทางหลวงระหว่างเมืองของกรมทางหลวงเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่ระบบกฎหมายไทยออกแบบให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองผูกขาดไว้ที่ รฟท. เพียงผู้เดียวดังจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป ก็ยิ่งทำให้สภาพกิจการทั้งส่วนของโครงสร้างพื้นฐานและกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง อยู่ในสภาพที่ล้าสมัยไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการดังที่พบเห็นอยู่ในปัจจุบัน

5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง โดยมีกฎหมายฉบับแรกตั้งแต่เมื่อเกือบ 100 ปีที่แล้ว ในส่วนของ โครงสร้างกฎหมายของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่า ส่งผลต่อโครงสร้างระบบรถไฟระหว่างเมืองอย่างไรบ้าง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมืองดังนี้

5.2.1 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464

5.2.1.1 เหตุผลในการตรากฎหมาย

เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2464 มีเพียงข้อบังคับของกระทรวงโยธาธิการ ใช้ในการบริหารกิจการเดินรถไฟของไทย แต่ข้อบังคับดังกล่าวมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ไม่มีกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการเดินรถไฟของรัฐ กิจการเดินรถไฟของเอกชน และหลักเกณฑ์การสร้าง บำรุงรักษา และบริหารถนนรวบรวมกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้นเพื่อที่จะได้นำ ระบบการบริหารกิจการเดินรถไฟสู่ระบบการดำเนินกิจการแบบพาณิชย์กรรมสมัยใหม่ดังเช่นกิจการ เดินรถไฟในต่างประเทศ²³ ในปี พ.ศ. 2464 จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ขึ้นเพื่อที่จะวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในกิจการเดินรถไฟของรัฐ กิจการเดินรถไฟของเอกชน ทั้งในด้านหลักเกณฑ์การประกอบกิจการ การควบคุมกำกับกิจการ การกำหนดอำนาจมหาชนเพื่อใช้ ในการดำเนินกิจการเดินรถไฟของรัฐและเอกชน การกำหนดระเบียบและความรับผิดชอบต่าง ๆ ในการให้บริการเดินรถขนส่งผู้โดยสารและสิ่งของ รวมถึงวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารระบบถนน อีกส่วนหนึ่งด้วย

5.2.1.2 โครงสร้างของกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มีบทบัญญัติกฎหมาย แบ่งออกเป็น 3 ภาค ได้แก่ ภาคที่หนึ่ง ว่าด้วยรถไฟแผ่นดิน ภาคที่สอง ว่าด้วยรถไฟราษฎร์ ภาคที่สาม ว่าด้วยทางหลวงและทางราษฎร์ ซึ่งส่วนที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ ภาคที่หนึ่งและภาคที่สอง ที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟที่มีบทบัญญัติรวมกันกว่า 145 มาตรา จากทั้งหมด 162 มาตรา โดยกฎหมายฉบับนี้แบ่งกิจการเดินรถไฟตามประเภทของความเป็นเจ้าของกิจการเดินรถไฟออกเป็น

²³ มิ่งขวัญ สิทธิมณฑล, “วิเคราะห์พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 เพื่อการปรับปรุง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2555), น.20-21.

2 ประเภท คือ กิจการเดินรถไฟของรัฐซึ่งอยู่ในส่วนของภาคหนึ่งว่าด้วยรถไฟแผ่นดิน และประเภทที่สองคือกิจการเดินรถไฟของเอกชนซึ่งกฎหมายฉบับนี้เรียกว่า รถไฟราษฎร์ โดยแบ่งย่อยออกเป็นสองประเภทคือ รถไฟผู้รับอนุญาต และรถไฟहतกรรม

ในการอธิบายโครงสร้างกฎหมายฉบับนี้ในประเด็นเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟ ผู้เขียนได้แบ่งแยกโครงสร้างเพื่ออธิบายกฎหมายใน 3 ส่วนคือ ส่วนกิจการเดินรถไฟของรัฐ ส่วนกิจการเดินรถไฟของเอกชน และส่วนการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กิจการเดินรถไฟของรัฐ

กิจการเดินรถไฟของรัฐ ซึ่งกฎหมายเรียกว่ารถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหลวง พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นกิจการของกรมรถไฟ²⁴ โดยอยู่ในบังคับบัญชาและรับผิดชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด และมีคณะกรรมการรถไฟทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเกี่ยวกับกิจการรถไฟหลวงเมื่อรัฐมนตรีเสนอเรื่องเกี่ยวกับโครงการและนโยบายของกิจการรถไฟ การลงทุนใหม่ งบประมาณประจำปี และกิจการอย่างอื่นเกี่ยวกับกิจการรถไฟ

ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจมหาชนหลายประการแก่กรมรถไฟเพื่อใช้ดำเนินกิจการรถไฟแผ่นดิน เช่น

- อำนาจของอาณานิคมกรมรถไฟตามมาตรา 12 ในการจัดการสืบสวนในเรื่องที่ผู้โดยสารหรือบุคคลอื่น ๆ หรือพนักงานรถไฟได้กระทำผิดหรือกระทำการเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการฝ่าฝืนขัดต่อพระราชกำหนดกฎหมายและกฎข้อบังคับของรถไฟหรือทำการจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งหน้า หรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำผิดเป็นอาญาแผ่นดินเมื่อเห็นว่าจำเป็น

- อำนาจของกรมรถไฟตามมาตรา 15 ที่จะออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟ และกำหนดอัตราค่าระวางการใช้บริการขึ้น

- อำนาจของกรมรถไฟเกี่ยวกับการก่อสร้าง บำรุงรักษา และจัดการทางรถไฟตามมาตรา 41 ได้แก่ การทำทางผ่านเสมอระดับหรือลอดใต้หรือข้ามที่ดิน ถนน ทางรถไฟ ทางรถราง แม่น้ำหรือลำคลอง และทำการก่อสร้างได้ทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะทำขึ้นชั่วคราวหรือว่าทำขึ้นไว้ถาวร อำนาจทำการแก้ไขหรือเปลี่ยนทางน้ำไหล ถนน หรือพุนดินให้สูงกว่าระดับหรือขุดลดลงให้ต่ำกว่าระดับ ทั้งนี้ จะทำขึ้นชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ อำนาจวางท่อ หรือทำทางระบายน้ำ

²⁴ ต่อมาเมื่อได้มีการตรา พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จึงได้โอนกิจการและอำนาจทั้งหมดของกรมรถไฟตามกฎหมายฉบับนี้ให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 16

ผ่านหรือลอดใต้ที่ดินที่อยู่ข้างเคียงกับรถไฟ เพื่อให้น้ำเข้ามาหรือให้ออกไปจากรถไฟ หรืออำนาจตามมาตรา 44 ในการรื้อย้ายร่องน้ำ ท่อน้ำ สายไฟฟ้า ที่กีดขวางทางรถไฟ

ในส่วนของการให้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการและกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งในการให้บริการเดินรถไฟของกรมรถไฟไว้ในมาตรา 50 – 70 รวมทั้งกำหนดบทลงโทษทางอาญากรณีที่สร้างความเสียหายแก่กิจการเดินรถไฟหรือทำผิดข้อบังคับกรมรถไฟด้วย

(2) กิจการเดินรถไฟของเอกชน

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟของเอกชนไว้ในภาคที่ 2 เรื่องรถไฟราษฎร์ โดยกิจการเดินรถไฟของเอกชนหรือกิจการรถไฟราษฎร์ตามกฎหมายฉบับนี้ จะต้องเป็นกิจการเดินรถไฟที่มีการบริหารแบบ Vertical Integration กล่าวคือเอกชนที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการจะต้องเป็นทั้งเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและเป็นผู้ให้บริการเดินขบวนรถไฟขนส่งเท่านั้น หากเป็นกรณีที่เอกชนประสงค์จะนำขบวนรถไฟมาประกอบกิจการเดินรถไฟให้บริการขนส่งบนทางรถไฟของกรมรถไฟหรือทางรถไฟของเอกชนรายอื่นโดยไม่มีระบบโครงสร้างพื้นฐานของตน ก็ไม่มีช่องทางตามกฎหมายฉบับนี้ที่จะขออนุญาตประกอบกิจการได้ ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งกิจการเดินรถไฟของเอกชนออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ รถไฟผู้รับอนุญาต และรถไฟहतกรรม

(2.1) รถไฟผู้รับอนุญาต คือผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟภาคเอกชนเพื่อให้บริการขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้าโดยเรียกเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางสินค้า ซึ่งจะประกอบกิจการได้ก็ต่อเมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษจากพระมหากษัตริย์ โดยที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเปิดให้มีการแข่งขันยื่นข้อเสนอโดยเอกชนหลายราย ซึ่งการจะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้นผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการจะต้องแสดงความประสงค์ต่อผู้บัญชาการกรมรถไฟ แล้วกรมรถไฟจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการรถไฟพิจารณาคำขอของเอกชนแล้ว จึงนำเรื่องรាយขึ้นต่อรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดที่จะให้พระราชานุญาตในการประกอบกิจการรถไฟผู้รับอนุญาตหรือไม่ก็ได้ เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการรถไฟและกรมรถไฟ กิจการรถไฟผู้รับอนุญาตจึงเป็นเพียงการอนุญาตให้สัมปทานเอกชนเข้ามาผูกขาดกิจการในเส้นทางที่รับอนุญาตเท่านั้น กิจการรถไฟผู้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้จึงไม่ได้วางอยู่บนแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการให้มีการแข่งขันของเอกชนแต่อย่างใด

(2.2) รถไฟहतกรรม เป็นกิจการเดินรถไฟของเอกชนอีกประเภทหนึ่งที่ใช้ในการขนส่งคนหรือสิ่งของภายในห้างร้านหรือบริษัทผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น โดยห้ามเรียกเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางสินค้า ซึ่งเอกชนจะประกอบกิจการรถไฟहतกรรมนี้ได้ก็แต่โดยมี

พระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์โดยไม่ต้องมีการแข่งขันเสนอราคา และจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการรถไฟและกรมรถไฟเช่นเดียวกับรถไฟผู้รับอนุญาต

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินดังเช่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว การจะใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 ได้กำหนดว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจในการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนซึ่งจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษจากพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายฉบับนี้จึงไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน และเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ไม่พบว่ามี การให้สัมปทานรถไฟแก่เอกชนในรูปแบบรถไฟผู้รับอนุญาตตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ อีก มีเพียงกิจการรถไฟหัตถกรรมที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอในการให้สัมปทานรถไฟหัตถกรรมแก่บางบริษัท เช่น ให้สัมปทานรถไฟแก่บริษัท อีสต์เอเชียติก จำกัด ช่วงปี พ.ศ. 2486 - พ.ศ. 2492 สร้างทางรถไฟหัตถกรรมต่อจากทางเดิมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และภายหลังจากที่มีการจัดตั้ง รฟท. แล้ว ก็มีการให้สัมปทานรถไฟหัตถกรรมอีกครั้งเดียวในปี พ.ศ. 2501 โดยให้สัมปทานแก่บริษัทที่ทำกิจการป่าไม้ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ระยะเวลาสัมปทาน 5 ปี²⁵

(3) การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ชื่อว่าคณะกรรมการรถไฟ หรือชื่อเดิมเรียกว่า สภากรรมการรถไฟ โดยครั้งแรกที่ได้ตรา พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ เมื่อปี พ.ศ. 2464 กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการรถไฟมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชนทั้งกิจการเดินรถไฟของเอกชนที่ได้ดำเนินการ

²⁵ มีข้อสังเกตว่าการให้สัมปทานรถไฟหัตถกรรมในครั้งนี้ มีข้อความที่แสดงถึงการพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงคมนาคมออกสัมปทานให้เอกชน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติใน พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ และพ.ร.บ. ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็มีข้อความขัดแย้งกันในเรื่องขององค์กรผู้มีอำนาจให้สัมปทานอยู่แล้ว เนื่องจากแนวคิดเรื่องระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกิจการเดินรถไฟของเอกชนที่ได้รับอนุญาตก่อนจะตราพระราชบัญญัตินี้²⁶ โดยคณะกรรมการรถไฟมีอำนาจหน้าที่สำคัญตามกฎหมาย ดังนี้

- 1) เสนอความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ในกรณีที่มีเอกชนยื่นขอสร้างทางรถไฟ
- 2) ตรวจตราการก่อสร้างทางรถไฟ
- 3) พิจารณาให้ความเห็นอนุญาตให้เอกชนเริ่มเดินรถไฟ
- 4) ตรวจตรากิจการเดินรถไฟของเอกชน และแจ้งให้เอกชนผู้รับอนุญาตแก้ไขซ่อมแซมหรือระงับการใช้ทางรถไฟ เครื่องจักร หรือขบวนรถไฟ ที่ชำรุดเสียหาย
- 5) ตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎข้อบังคับของเอกชนในการบริหารกิจการเดินรถ รวมถึงอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง
- 6) ใต้วงสนอุบัติเหตุ
- 7) อำนาจตรวจแผนผังรายการก่อสร้างหรือแบบที่คิดจะสร้างซึ่งผู้รับอนุญาตยื่นขึ้นมาขออนุญาตทำการซ่อมแซมเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือขยายทางรถไฟหรือขยายเขตที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้างเครื่องจักรหรือรถไฟ
- 8) ออกกฎข้อบังคับที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อระงับหรือลดหย่อนภัยอันตรายอันพึงเกิดขึ้นแก่กิจการเดินรถไฟ
- 9) อำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตส่งบัญชีอัตราค่าโดยสาร อัตราค่าระวางบรรทุกสิ่งของ หากกำหนดอัตรานี้เปลี่ยนแปลงเมื่อใดต้องให้แจ้งให้คณะกรรมการรถไฟทราบทุกครั้ง
- 10) อำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตย้ายหรือเปลี่ยนทางรถไฟ หรือกิจการที่เกี่ยวกับการเดินรถในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ทุกเมื่อ เมื่อเห็นว่าจำเป็นหรือเป็นการสมควรเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน
- 11) อำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องครบถ้วน คณะกรรมการรถไฟมีอำนาจห้ามการเดินรถไฟตามส่วนที่เห็นสมควรแก่การรักษาความปราศรัยแห่งประชาชน และให้คนงานหรือผู้แทนกรมรถไฟดำเนินกิจการแทน โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

²⁶ มาตรา 7 บัญญัติว่า “ตั้งแต่วันที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้สืบไป แม้ถึงว่าจะมีข้อความกล่าวไว้เป็นอย่างอื่นในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้นก็ดี บทพระราชบัญญัติทั้งหลายนี้ซึ่งว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและความปราศรัยแห่งประชาชน กับทั้งว่าด้วยการสอดส่องและการกำกับตรวจตราโดยสภากรรมการรถไฟนั้น ท่านให้ใช้บังคับแก่บรรดารถไฟราษฎร์ทั้งหลายซึ่งมีอยู่ในพระราชอาณาจักรในวันนี้ออกใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย”

กล่าวได้ว่าคณะกรรมการรถไฟเป็นหน่วยงานกำกับกิจการ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและเชิงเทคนิคของกิจการเดินรถไฟเอกชน แต่คณะกรรมการรถไฟไม่ได้เข้าไป ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของกรมรถไฟหลวงด้วย ทั้งนี้อาจเนื่องจากแต่เดิมองค์ประกอบของ คณะกรรมการรถไฟก็เป็นบุคลากรของกรมรถไฟทั้งสิ้น ตั้งแต่ประธานก็เป็นผู้บัญชาการกรมรถไฟ กรรมการก็มาจากข้าราชการกรมรถไฟ และบุคคลอื่นที่ได้รับการเสนอชื่อจากผู้บัญชาการรถไฟ อีกทั้ง พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ หมวดที่ 2 ว่าด้วยการกำกับตรวจตราของรัฐบาล ในมาตรา 105 ไว้บัญญัติว่า “บรรดารถไฟที่ผู้รับอนุญาตได้สร้างหรือจัดขึ้น ให้อยู่ในความกำกับตรวจตรา ดูแลของกรมรถไฟแผ่นดินดังที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และตามข้อความในหนังสือพระราชทาน พระบรมราชานุญาตนั้นด้วย” ดังนั้นกรมรถไฟจึงเป็นทั้งผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟของรัฐ และเป็นหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชนตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย จึงไม่มีการเข้าไปควบคุม กำกับกิจการดำเนินงานเดินรถไฟของหน่วยงานตนเองอีก ภายหลังจากในปี พ.ศ. 2477 จึงได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ให้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็น ประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการโดยตำแหน่งจากส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งอธิบดีกรมรถไฟ และกรรมการอื่นซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกิจการรถไฟซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ แต่งตั้งขึ้นโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี²⁷ จึงทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการรถไฟ แยกอิสระออกจากกรมรถไฟมากขึ้น และได้ทำการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมให้คณะกรรมการรถไฟ มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษารัฐมนตรีเจ้าสังกัดกรมรถไฟในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการและนโยบาย ของกรมรถไฟ การลงทุนใหม่ งบประมาณ หรือกิจการรถไฟอื่น ๆ แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขอำนาจ คณะกรรมการรถไฟให้เข้าไปควบคุมกำกับเชิงเทคนิคและเชิงเศรษฐกิจในกิจการของกรมรถไฟแต่อย่างใด

จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการ เดินรถไฟเพื่อจะมาควบคุมกำกับกิจการกิจการเดินรถไฟของเอกชนตั้งแต่การเข้าสู่ตลาด การควบคุม อัตราค่าบริการ ควบคุมมาตรฐานการดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยยกเว้นไม่เข้าไปควบคุมกำกับกิจการ รถไฟของรัฐ ซึ่งรัฐอาจมองว่ากิจการเดินรถไฟของกรมรถไฟอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยรัฐอยู่แล้ว รัฐสามารถควบคุมดูแลได้อย่างใกล้ชิดจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานของรัฐมาควบคุมกำกับ ซ้ำซ้อนกันอีก แต่ภายหลังเมื่อได้ออนกิจการของกรมรถไฟมาให้ รฟท. ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับ บัญชาของรัฐบาล มีเพียงการกำกับดูแลโดยทั่วไปของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก็ไม่ได้มี การให้อำนาจคณะกรรมการรถไฟเข้าไปควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของ รฟท. แต่อย่างใด นอกจากนี้ภายหลังจัดตั้ง รฟท. เพียงไม่กี่ปี ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟขึ้นมาอีก แม้ว่า พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จะไม่ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการรถไฟ

²⁷ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 มาตรา 5

ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ แต่อย่างใด โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟชุดสุดท้ายเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2501²⁸ หลังจากนั้นก็ไม่ปรากฏว่ามี การแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟขึ้นมาอีกเลย

5.2.2 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

แต่เดิมก่อนประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีบทบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในสยาม เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานแล้ว” ซึ่งต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยได้แก้ไขเปลี่ยนเป็น “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลหรือได้รับสัมปทานแล้ว” โดยกิจการเดินรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลตามกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2471 ด้วย กฎหมายฉบับเดิมนี้นับว่าเห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่าตั้งแต่มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการรถไฟครั้งแรกในปี พ.ศ. 2464 ต่อเนื่องมาจนถึงกฎหมายฉบับนี้ว่า รัฐประสงค์จะให้กิจการเดินรถไฟเป็นกิจการที่ประกอบกิจการโดยรัฐเป็นหลัก ส่วนการให้เอกชนประกอบกิจการหรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจในการอนุญาตของภาครัฐโดยแท้ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ประกอบการใช้ดุลพินิจกำหนดไว้แต่อย่างใด

แต่เนื่องจากเดิมการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน กิจการจัดหาเงินทุนเพื่อบุคคลอื่น และกิจการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ รวมทั้งการเป็นตัวแทนหรือนายหน้า และกิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายที่รัฐบาลเห็นว่าการกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน จึงได้มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ในปี พ.ศ. 2515 ให้มีผลยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมทั้งสองฉบับที่ตราขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 แล้วให้ใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 แทน

²⁸ “ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอน 65 พ.ศ. 2501 : น.2333 – 2335.

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 ประกอบกับข้อ 4 ได้กำหนดว่ากิจการดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี

- (1) การรถไฟ
- (2) การรถราง
- (3) การชุดคลอง
- (4) การเดินอากาศ
- (5) การประปา
- (6) การชลประทาน
- (7) การไฟฟ้า
- (8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ
- (9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งอันถึงความปลอดภัยหรือผาสุก

ของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์จะผูกขาดกิจการเดินรถไฟไว้ที่รัฐเช่นเดิม โดยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากิจการรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เอกชนผู้ใดจะมาประกอบกิจการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 9 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ส่วนของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ในการให้สัมปทานหรืออนุญาตเอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ตามที่ข้อ 6 ของประกาศคณะปฏิวัติบัญญัติไว้ หรือประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือให้สัมปทานประกอบกิจการ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 7 ของประกาศปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ไม่เคยมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขดังกล่าวในกฎหมายเฉพาะหรือโดยประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่อย่างใด การอนุญาตหรือให้สัมปทานโดยพิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติอย่างเดียวยังไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการเปิดเสรีที่จะให้มีการแข่งขันยื่นข้อเสนอกันของเอกชนแต่อย่างใด ดังเช่นการดำเนินการให้สัมปทานโครงการระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร หรือโครงการโฮปเวลล์แก่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ที่เป็นการให้สัมปทานเอกชนโดยปราศจากหลักเกณฑ์พิจารณาใด ๆ และไม่มีการแข่งขันยื่นข้อเสนอโดยเอกชนจนนำมาซึ่งความล้มเหลวของโครงการ

แต่ต่อมาได้มีกฎหมายทั่วไปว่าด้วยหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งกฎหมายฉบับปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

ที่ได้วางหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกชนตามมาตรา 38 โดยใช้วิธีการประมูลหรือโดยวิธีการอื่นตามที่คณะกรรมการคัดเลือกและหน่วยงานเจ้าของโครงการตามกฎหมายดังกล่าวมีความเห็นร่วมกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ นี้ด้วย อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหว่าการจะอนุญาตให้ประกอบกิจการรถไฟผู้รับอนุญาตตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ปัญหานี้ในบทที่ 6 ต่อไป

5.2.3 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของไทยได้ดำเนินการโดยส่วนราชการระดับกรม มาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เนื่องจากประเทศไทยได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างมาก ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารโลกซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำก่อตั้ง โดยการปล่อยกู้เงินของธนาคารโลกในครั้งนี้ ธนาคารโลกได้ให้คำแนะนำแก่ประเทศไทยว่าควรจะต้องให้กิจการเดินรถไฟที่ดำเนินการโดยกรรมรถไฟอยู่ในขณะนั้น มีอิสระในการดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น²⁹ รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการเพื่อแปรสภาพกรรมรถไฟโดยรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ขึ้นใช้บังคับ โดยมีบทบัญญัติให้จัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์รับโอนกิจการของกรรมรถไฟ และจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ รวมทั้งรับโอนสิทธิหน้าที่บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรรมรถไฟ และ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 16³⁰ วางหลักไว้ว่าหากบทบัญญัติใน พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 กล่าวถึงกรรมรถไฟหรือกรรมรถไฟ

²⁹ ยุทธนา ทัพเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.36.

³⁰ มาตรา 16 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 และบรรดาบทบัญญัติที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มิได้มีความชัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติและบทบัญญัติดังกล่าวในวรรคก่อนมาใช้บังคับต่อไป ให้อ่านคำบางคำในพระราชบัญญัติและบทบัญญัตินั้น ดังต่อไปนี้

คำว่า “กรรมรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “กรรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย”

คำว่า “ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “อธิบดีกรรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย”

แผ่นดินไว้ให้หมายถึง รพท. ส่วนอำนาจต่าง ๆ ของผู้บัญชาการรถไฟหรืออธิบดีกรมรถไฟให้เป็นของผู้ว่าการ รพท. นอกจากนี้ หากบทบัญญัติใดใน พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ บทบัญญัตินั้น ๆ ย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้อีกต่อไป โดยผลของบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ตามที่ได้กล่าวมานี้จึงทำให้นอกจาก รพท. จะรับโอนภารกิจในการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟมาจากกรมรถไฟแล้ว ยังรับโอนภารกิจ การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชน ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 105 มาด้วย จึงมีผลให้ รพท. เป็นทั้งผู้ประกอบการเดินรถไฟของรัฐและหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชนเช่นเดียวกับกรมรถไฟ

ในการจัดตั้ง รพท. แม้จะมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการจากรัฐบาล แต่กฎหมายก็กำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีคณะกรรมการของ รพท. คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย” ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลการบริหาร รพท. โดยทั่วไป และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าการ รพท. ด้วย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าภายหลังการตรา พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ขึ้นแล้ว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟเอกชน ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ขึ้นอีกเพียงสองครั้ง คือในปี พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2501 แม้ว่า พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ จะไม่ได้ยกเลิก บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการรถไฟตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการรถไฟก็ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ จึงทำให้คณะกรรมการรถไฟซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย

นอกจากการกำหนดให้กิจการเดินรถไฟของรัฐโอนมาเป็นของ รพท. ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว หากพิจารณากฎหมายฉบับนี้ทั้งฉบับแล้วก็จะพบว่าไม่ได้มีการกล่าวถึงการเปิดให้เอกชนมาดำเนินกิจการเดินรถไฟแข่งขันกับ รพท. ได้เลย โดย พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของ รพท. ในการให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟแก่เอกชนเหมือนดังเช่นกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 9 (10) ที่บัญญัติให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยที่มีอำนาจให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชนได้³¹

³¹ มาตรา 9 บัญญัติว่า “ให้ รพท. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง...

(10) ให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน

....”

จึงทำให้หลักเกณฑ์การอนุญาตหรือให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟแก่เอกชนยังต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ต่อไป

เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว ทำให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่ารัฐยังคงประสงค์จะผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยเป็นหลัก โดยเปลี่ยนผ่านหน่วยงานผู้ผูกขาดจากกรมรถไฟมาเป็น รฟท. และตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 5.1.2 จะเห็นได้ว่าในยุคสมัยการบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดย รฟท. ไม่ปรากฏว่ามีการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่มีการเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางสินค้าอีกเลย จึงทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยถูกผูกขาดอยู่ที่ รฟท. แต่เพียงหน่วยงานเดียว จนนำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ ดังจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 5.3

5.2.4 พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

5.2.4.1 เหตุผลในการตรากฎหมาย

แต่เดิมมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 เพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชื่อ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Metropolitan Rapid Transit Authority มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยรถไฟฟ้ามหานครและดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้ามหานครกับดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำ จัดการและการให้บริการขนส่งมวลชนด้วยระบบรถไฟฟ้ามหานคร รวมทั้งการดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ทำให้องค์การรถไฟฟ้ามหานครมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจตามกฎหมายและไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ขึ้นมาเพื่อเพิ่มอำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะระบบรถไฟฟ้ามหานคร โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อตั้งการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีชื่อภาษาอังกฤษว่า MASS RAPID TRANSIT AUTHORITY OF THAILAND ขึ้นมาแทนที่องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ให้มีอำนาจจัดทำกิจการรถไฟฟ้ามหานครในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงอาจมีอำนาจดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานครในจังหวัดอื่นได้ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยฯ

ขึ้นมาให้อำนาจ รฟม.ดำเนินการได้³²อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 7 (1) แต่อย่างใด

5.2.4.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ตราขึ้นมาให้ รฟม. มีภารกิจหลักในการประกอบกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว ทั้งนี้ การที่ รฟม. จะมีภารกิจหน้าที่ในการเดินรถไฟฟ้าในเส้นทางใดก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลโดยการออกมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ในแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามกิจการรถไฟฟ้าตาม มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่บัญญัติว่า “กิจการรถไฟฟ้า หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว” และคำว่า “รถไฟฟ้า หมายความว่า รถที่ใช้ขนส่งคนโดยสารเป็นขบวนขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอย่างอื่นไปตามทางรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งมวลชน” จะเห็นได้ว่ากิจการรถไฟฟ้าที่อยู่ในอำนาจของพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเป็นกิจการขนส่งคนโดยสารโดยรถไฟฟ้าบนทางรถไฟฟ้าที่ดำเนินการโดย รฟม. เท่านั้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจ รฟม.เข้าไปเดินรถไฟฟ้าบนเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองที่ รฟท. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด และแม้ว่า พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ จะมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ รฟม. มีอำนาจดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าวได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาถ้อยคำตามกฎหมายก็มีความชัดเจนในตัวแล้วว่ากิจการรถไฟฟ้าของ รฟม. ต้องเป็นกิจการรถไฟฟ้าขนส่งคนส่งผู้โดยสารเท่านั้น ดังนั้นหากรัฐบาลมีความประสงค์จะให้ รฟม. ดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง รฟม. ก็จะมีอำนาจให้บริการในเส้นทางที่รัฐบาลกำหนดให้ รฟม. ดำเนินการเฉพาะกิจการให้บริการขนส่งคนโดยสารเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจให้บริการขนส่งสินค้าเหมือนดังเช่นกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท. แต่อย่างใด

³² มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

...”

อย่างไรก็ตาม โดยปกติกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองกับกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเขตเมืองมักจะมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและมีการบริหารจัดการแยกต่างหากจากกัน โดยกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยที่ปัจจุบันดำเนินการโดย รฟท. เกือบทั้งสิ้นนั้น³³เป็นการให้บริการขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้าข้ามไปยังเขตเมืองอื่น ๆ หลายเมืองในระยะทางไกล เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนระดับชาติ ซึ่งปัจจุบัน รฟท. ก็มีอำนาจประกอบกิจการตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ และ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ อยู่แล้ว ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเขตเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเดินทางของผู้คนในเมืองขนาดใหญ่สามารถเดินทางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ภายในเขตเมืองนั้น ๆ ด้วยความรวดเร็ว ซึ่งมีการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในระดับความถี่ที่สูงมาก และเส้นทางรถไฟไม่ได้เชื่อมโยงกับโครงข่ายทางรถไฟระดับชาติ กิจการเดินรถไฟขนส่งมวลชนภายในเขตเมืองจึงเป็นกิจการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้ออก พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ เพื่อจัดตั้ง รฟม. ขึ้นมาให้ดำเนินการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายในเขตเมือง แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีศักยภาพจะประกอบกิจการเดินรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ทั้งนี้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายมหาชนที่เป็นการกระจายอำนาจปกครองทางภารกิจนั้นไม่ควรจะให้มีการกิจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ดังนั้นหากจะนำ พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ มาปรับใช้กับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในลักษณะเดียวกับกิจการที่ รฟท. ดำเนินการอยู่ จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า หากจะนำ พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ มาเป็นหลักเกณฑ์ให้อำนาจ รฟม. ให้บริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนระหว่างเมือง ซึ่งอาจกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ นั้น ควรจะเป็นการให้อำนาจเพื่อจัดทำระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนข้ามเขตเมืองที่มีลักษณะชุมชนติดต่อกันอย่างใกล้ชิด ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มากกว่าที่จะเป็นการให้อำนาจเดินรถไฟฟ้าข้ามเขตเมืองระยะทางไกลหลาย ๆ เมือง ซึ่งจะซ้ำซ้อนกับภารกิจของ รฟท.

³³ มีข้อสังเกตว่ากิจการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ รฟม. มีอำนาจให้บริการเดินรถไฟฟ้าข้ามเขตจังหวัดจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดปริมณฑลได้ เช่น เส้นทางรถไฟฟ้าสายสีเขียวอ่อนที่ให้บริการข้ามไปถึง อ.คูคต จ.ปทุมธานี แต่ในทางภูมิศาสตร์น่าจะถือว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความเป็นเมืองแห่งเดียวกัน ซึ่งสังเกตได้จากรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตนครหลวงหลายแห่งมักจะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง

5.3 การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

จากการที่ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียว ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในหลายประการดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อนี้ ซึ่งหากปล่อยให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่จะยิ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศต่อไป ในหัวข้อส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย และปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

5.3.1 ความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

ในหัวข้อส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความจำเป็นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย โดยอธิบายถึงโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในด้านต่าง ๆ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวทำให้ขาดการแข่งขันการประกอบกิจการจนส่งผลกระทบต่อกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในปัจจุบัน และกล่าวถึงแนวทางของรัฐบาลในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกิจการของ รฟท. ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้แต่อย่างใด จึงนำมาสู่ความจำเป็นที่ควรจะต้องเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้เอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการได้ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป

5.3.1.1 โครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน

การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยทั่วไปมีโครงสร้างการประกอบกิจการใหญ่ ๆ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Provider) และส่วนการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง (Service Operator) นอกจากส่วนของการประกอบกิจการแล้วยังมีส่วนที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ผู้ควบคุมกติกา กล่าวคือการเข้ามาควบคุมกำกับการประกอบกิจการเดินรถไฟทั้งในเชิงเทคนิคการดำเนินงานและเชิงเศรษฐกิจ โดยมีหน่วยงานกำกับกิจการ (Regulator) ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการประกอบกิจการ และส่วนที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการออกนโยบายกำหนดทิศทางการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง (Policy maker) เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นกิจการที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนจำนวนมาก

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยพบว่าโครงสร้างในส่วนการประกอบกิจการทั้งสองส่วนคือส่วนโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการเดินรถไฟขนส่งยังเป็นการบริหารแบบ Vertical Integration ที่ผูกขาดโดย รฟท. ทั่วประเทศ ซึ่งแตกต่างจากการประกอบกิจการขนส่งรูปแบบอื่นทั้งที่เป็นกิจการที่รัฐวิสาหกิจ

ผูกขาดอยู่ หรือกิจการที่เอกชนแข่งขันประกอบกิจการได้ภายหลังการเปิดเสรีแล้ว โดยผู้ประกอบการขนส่งภาครัฐหรือภาคเอกชนดังกล่าวจะประกอบการเฉพาะกิจการให้บริการขนส่งเท่านั้น ส่วนกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานก็จะมีหน่วยงานรัฐแห่งอื่นรับผิดชอบดำเนินการ เช่น ในกิจการขนส่งทางถนนที่มีรัฐวิสาหกิจและเอกชนหลายรายประกอบกิจการรับขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ส่วนด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้นมีกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและบริหารจัดการถนนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ในการขนส่ง

ส่วนด้านการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่หากพิจารณา พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ จะพบว่า รฟท. เป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชนตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ด้วย ดังนั้นในปัจจุบัน รฟท. จึงเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในหน่วยงานเดียวกัน

ส่วนการกำหนดทิศทางการประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในประเทศไทยมีหน่วยงานกำหนดนโยบายคือ กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล รฟท. และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานระดับล่างลงมาในกระทรวงคมนาคมที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอการกำหนดนโยบายในกิจการเดินรถไประหว่างเมืองโดยเฉพาะ ดังเช่นกิจการขนส่งรูปแบบอื่นที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานระดับกรมขึ้นมาทำหน้าที่เสนอหรือกำหนดนโยบายของกิจการนั้น ๆ

ตารางที่ 5.2

โครงสร้างกิจการเดินรถไประหว่างเมืองในปัจจุบัน

หน่วยงานกำหนดนโยบาย การประกอบกิจการเดินรถไประหว่างเมือง	กระทรวงคมนาคม
ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรถไประหว่างเมือง	รฟท.
ผู้ประกอบการเดินรถไฟ ขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมือง	รฟท.
ผู้ประกอบการเดินรถไฟ ขนส่งสินค้าระหว่างเมือง	รฟท.
หน่วยงานกำกับกิจการ	รฟท.

5.3.1.2 ปัญหาประสิทธิภาพของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทย

จากโครงสร้างของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยที่ผูกขาดการประกอบกิจการโดย รฟท. ในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองหลายประการ โดยสามารถแบ่งปัญหาได้เป็น 3 ด้านหลัก ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาด้านการดำเนินการ

กิจการหลักของ รฟท. คือการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารและรถขนส่งสินค้าระหว่างเมืองโดยเก็บค่าโดยสารและค่าระวาง แต่ปรากฏว่า รฟท. มีหัวรถจักรรถไฟโดยสาร รถสินค้า ที่ใช้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารและสินค้าอยู่ในสภาพเก่า มีอายุการใช้งานเกือบทั้งหมดตั้งแต่ 20 – 50 ปี³⁴ อีกทั้งสภาพทางรถไฟเกือบทั้งหมดเป็นทางเดี่ยว ไม่สามารถเดินขบวนรถไฟสวนกันได้ จะต้องทำการรอกเหล็กที่สถานีเสียก่อน ส่งผลให้ขบวนรถเสียเวลาถึงที่หมายล่าช้ากว่าตารางเวลาจนเป็นเรื่องปกติ ทำให้การให้บริการรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของ รฟท. ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการรถไฟจนทำให้มีผู้ใช้น้อยลงเรื่อย ๆ

จากการศึกษาจำนวนผู้โดยสารขบวนรถไฟโดยสารชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ที่เป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์ของ รฟท. ซึ่งเป็นธุรกิจที่ทำรายได้หลักด้านหนึ่งของ รฟท. พบว่ามีจำนวนผู้ใช้น้อยมากเมื่อเทียบกับการให้บริการขนส่งผู้โดยสารโดยรถไฟชั้น 3 ที่ รฟท. ให้บริการเชิงบริการสังคมแก่ผู้มีรายได้น้อยโดยเก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนการประกอบกิจการตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลจะชดเชยผลประโยชน์ให้แก่ รฟท. ในภายหลัง โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนผู้โดยสารรถไฟโดยสารชั้นที่ 1 และ 2 จำนวนรวมกันเพียง 3.6 ล้านเที่ยวคน ขณะที่รถไฟโดยสารชั้น 3 ซึ่งให้บริการเชิงบริการสังคมมีผู้โดยสารใช้บริการถึง 34.66 ล้านเที่ยวคน และจากการรวบรวมข้อมูลจำนวนผู้โดยสารทางรถไฟตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2559 ก็พบว่ามีจำนวนผู้โดยสารรถไฟขนส่งผู้โดยสารของ รฟท. ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยสามารถพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบจำนวนผู้โดยสารทางรถไฟของ รฟท. จากข้อมูลในตารางที่ 5.3 ที่แสดงให้เห็นว่าการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟระหว่างเมืองเชิงพาณิชย์ของ รฟท. ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างเหมาะสมจนทำให้มีจำนวนผู้โดยสารลดลงอย่างต่อเนื่องตลอด 9 ปีที่ผ่านมา ได้ดังต่อไปนี้

³⁴ การรถไฟแห่งประเทศไทย, รถจักรและรถพ่วง พัฒนาการที่ยิ่งใหญ่ จากอดีตสู่ปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2554), น.58-61, 76-79, 108-114, 130-133.

ตารางที่ 5.3

จำนวนผู้โดยสารทางรถไฟของ รฟท. ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2559

หน่วย : ล้านเที่ยวคน

ปี	จำนวนผู้โดยสาร			
	ชั้นที่ 1	ชั้นที่ 2	ชั้นที่ 3	รวม
2551	0.12	3.83	38.42	42.38
2552	0.12	3.78	39.64	43.55
2553	0.11	3.62	37.47	41.22
2554	0.11	3.44	38.12	41.68
2555	0.10	3.29	37.40	40.80
2556	0.11	3.50	34.66	38.29
2557	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	36.42
2558	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	35.12
2559	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	33.63

ที่มา : รวบรวมจากรายงานประจำปี การรถไฟแห่งประเทศไทย ประจำปี 2551-2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2560, <http://www.railway.co.th/home/viewcontent.aspx?id=CONT-00240&lang=TH>

และ สถิติการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายในประเทศ กระทรวงคมนาคม, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2560, <http://www.news.mot.go.th/motc/portal/graph/np/index.asp>

หมายเหตุ : ข้อมูลจำนวนผู้โดยสารนี้ไม่ได้นับรวมผู้โดยสารบนทางรถไฟสายแม่กลอง ซึ่งไม่ได้เชื่อมต่อกับโครงข่ายทางรถไฟภายในประเทศของ รฟท.

ทั้งนี้สาเหตุที่มีผู้โดยสารทางรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท. ลดลงอย่างต่อเนื่องนั้น ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากความก้าวหน้าในการขนส่งรูปแบบอื่น ทั้งรูปแบบถนนที่มีผู้ประกอบการให้บริการรถโดยสารระหว่างเมืองหลายรายและมีบริการที่หลากหลายมากขึ้นกว่าในอดีต อีกทั้งการขนส่งทางเครื่องบินก็สามารถเดินทางได้รวดเร็วกว่า ประกอบกับเมื่อมีการเปิดเสรีการขนส่งทางเครื่องบินจนเกิดผู้ประกอบการสายการบินต้นทุนต่ำจำนวนมาก ก็ยิ่งทำให้ค่าโดยสารการเดินทางโดยเครื่องบินถูกลงมากอันเนื่องมาจากการแข่งขันกันระหว่างสายการบินต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาแข่งขันกับการบินไทยที่เคยครองตลาดในอดีต ทำให้มีผลกระทบโดยตรงต่อกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร

เชิงพาณิชย์ของ รถพ. หรือรถไฟชั้น 1 และชั้น 2 ที่มีค่าบริการใกล้เคียงหรือสูงกว่าค่าโดยสาร ในช่วงส่งเสริมการขายของสายการบินต้นทุนต่ำ แต่คุณภาพการให้บริการรถไฟขนส่งผู้โดยสารของ รถพ. อาจจะต้องดีกว่า เนื่องจากมีความล่าช้า มีบริการที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ ดังนั้นเมื่อมีผู้ใช้บริการขนส่งทางรถไฟน้อยลงก็ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านการเงินของ รถพ. ตามมา

ส่วนด้านการขนส่งสินค้าทางรถไฟ แม้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจจะมีต้นทุนเฉลี่ย ในการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพียง 0.93 บาท/ตัน-กิโลเมตร ซึ่งต่ำกว่าต้นทุนการขนส่งทางถนน และทางเครื่องบิน โดยต้นทุนการขนส่งสินค้าทางถนนมีต้นทุน 1.72 บาท/ตัน-กิโลเมตร และการขนส่ง สินค้าทางเครื่องบินมีต้นทุนการขนส่งถึง 10 บาท/ตัน-กิโลเมตร มีเพียงการขนส่งทางน้ำเท่านั้นที่มี ต้นทุนต่ำกว่าการขนส่งทางรถไฟกล่าวคือมีต้นทุน 0.64 บาท/ตัน-กิโลเมตร³⁵ แต่จากข้อมูลสถิติ การขนส่งสินค้าภายในประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2557 พบว่าการขนส่งสินค้าทางรถไฟซึ่ง รถพ. เป็นผู้ผูกขาดอยู่นั้น ยังมีปริมาณการขนส่งต่ำกว่าการขนส่งทางน้ำและทางถนนอยู่มาก โดยสามารถ พิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศรูปแบบต่าง ๆ ได้จากตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4

การขนส่งสินค้าภายในประเทศ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2557

หน่วย : พันตัน

ปี รูปแบบขนส่ง	2554	2555	2556	2557
ทางถนน	442,667	458,781	458,828	465,020
ทางรถไฟ	10,667	11,849	11,920	10,829
ทางน้ำภายในประเทศ	46,932	47,422	45,413	50,113
ชายฝั่งทะเล	41,273	44,263	45,441	46,673
ทางเครื่องบิน	63	68	70	60

ที่มา : สถิติการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายในประเทศ กระทรวงคมนาคม, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2560, <http://www.news.mot.go.th/motc/portal/graph/np/index.asp>

³⁵ อาริยา สุขโต และคณะ, “การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่,” ใน สารสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), น. 245.

(2) ปัญหาด้านการเงิน

จากปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ รฟท. ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านการเงินทำให้ รฟท. มีรายได้ต่อปีจากการดำเนินกิจการทั้งหมดโดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2558 ปีละประมาณ 14,000 ล้านบาท³⁶ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก รฟท. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ทำให้ รฟท. มีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517³⁷ โดยมีผลประกอบการขาดทุนเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2559 อยู่ที่ปีละประมาณ 15,000 ล้านบาท³⁸ ทำให้เป็นภาระทางการคลังจำนวนมากของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาดูแลชดเชยการขาดทุนนี้ อีกทั้ง รฟท. ยังมีหนี้สินระยะยาวสะสมเมื่อวันสิ้นปีงบประมาณ 2559 ทั้งสิ้นประมาณ 96,807 ล้านบาท³⁹ ทั้งนี้ นอกจากปัญหาคุณภาพการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่ส่งผลกระทบทำให้รายได้จากการประกอบกิจการน้อยลงแล้ว ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านการเงินของ รฟท. ได้แก่

(2.1) ภาระจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

เนื่องจาก รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมารับภาระหน้าที่ดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมด ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานของกิจการรถไฟ เช่น ทางรถไฟ สถานี ระบบควบคุมการเดินรถต่าง ๆ แม้ รฟท. จะได้รับโอนโครงสร้างพื้นฐานมาจากกรมรถไฟ แต่การซ่อมบำรุง พัฒนาปรับปรุง ขยายเส้นทาง รฟท. ก็ต้องรับภาระหน้าที่ในส่วนนี้เอง แม้รัฐบาลจะใช้งบประมาณประจำปีอุดหนุนแก่ รฟท. ในการดำเนินการทุกปี แต่รัฐก็ไม่ได้อุดหนุนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการทั้งหมด เงินลงทุนจำนวนมากที่ รฟท. ใช้ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟคือเงินกู้โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันให้ และส่วนที่เหลือ รฟท. ก็จะต้องดำเนินการโดยใช้รายได้ของหน่วยงานเอง ภาระค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมากนี้ ส่งผลให้ รฟท. ประสบปัญหาทางการเงินโดยตรง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับภาระขนส่ง

³⁶ ข้อมูลผลประกอบการนี้เป็นเพียงงบการเงินเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากงบการเงินของ รฟท. ยังไม่ได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มาตั้งแต่ปีบัญชี พ.ศ. 2554 ทั้งทั้งงบการเงินของรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ ก็ได้รับการตรวจสอบจนถึงปีบัญชีปีล่าสุด

³⁷ ยุทธนา ทัพเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.39.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ,” สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2559, http://www.sepo.go.th/tiny_mce/plugins/filemanager/thumbs/ser58_3/8.pdf

³⁹ สำนักงบประมาณ, *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ, 2560), น.149.

รูปแบบอื่นทั้งทางถนน ทางอากาศ และทางน้ำ ผู้ประกอบการขนส่งก็ไม่ต้องรับภาระลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเองดังเช่นกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท.

(2.2) หนี้สินจากการดำเนินนโยบายให้บริการเชิงสังคม

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายจะให้บริการรถไฟโดยสารแก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น มีรถไฟชั้น 3 ที่ให้บริการในราคาต่ำกว่าต้นทุนซึ่งไม่มีการปรับอัตราค่าโดยสารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528⁴⁰ หรือโครงการรถไฟฟรีเพื่อประชาชนที่นำรถไฟชั้น 3 มาให้บริการแบบไม่คิดค่าบริการ ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของ รฟท. อย่างมาก แม้รัฐบาลจะให้เงินคืนให้แก่ รฟท. ในรูปของเงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 แต่ก็ใช้ระยะเวลาในการจ่ายเงินอุดหนุนคืนแก่ รฟท. นานนับปี ส่งผลให้ รฟท. ขาดกระแสเงินสดหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงาน จนต้องกู้เงินมาใช้ในการบริหารกิจการ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าจากข้อมูลในตาราง 5.3 จะพบว่าผู้ใช้บริการรถไฟเชิงสังคมนี้มีจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมดในแต่ละปี หาก รฟท. สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในเชิงพาณิชย์จนทำให้มีสัดส่วนผู้ใช้บริการในอัตราส่วนที่สูงกว่านี้ ก็ไม่น่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบายการให้บริการสังคมมากเช่นนี้

(2.3) ภาระบำเหน็จบำนาญ

ปัจจุบัน รฟท. มียอดพนักงานคงค้างในระบบบำนาญประมาณ 12,000 คน คิดเป็นมูลค่า 52,000 ล้านบาท โดยในปี พ.ศ. 2570 ประมาณการว่า รฟท. จะต้องจ่ายเงินบำนาญสูงถึง 4,500 ล้านบาท จำนวนเงินที่สูงนี้ย่อมเป็นภาระต่อ รฟท. อย่างมาก ทั้งนี้ รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจ 1 ใน 3 แห่งที่มีปัญหาค่าใช้จ่ายในบำเหน็จบำนาญสูงที่สุดนอกจากการทำเรือแห่งประเทศไทย และธนาคารออมสิน⁴¹

(3) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร

การบริหารจัดการของ รฟท. มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจสูงมาก ไม่ได้กระจายโครงสร้างการบริหารระดับสูงไปตามส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการบริหารธุรกิจของ รฟท. ซึ่งมักจะแก้ไขไม่ทันต่อสถานการณ์⁴² โดย รฟท. ยังเป็นหน่วยงานที่มีระบบบริหารที่มีกฎระเบียบการควบคุมการปฏิบัติงานมาก อีกทั้งการดำเนินการที่สำคัญต่าง ๆ ของ รฟท. ก็จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เช่น การลงทุนหรือ

⁴⁰ ยุทธนา ทัพเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.58.

⁴¹ *เฟิงอ้าง*, น.56.

⁴² การรถไฟแห่งประเทศไทย, “แนวคิดแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย,” (กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2543), น.136.

ร่วมลงทุนที่มีวงเงินเกิน 50 ล้านบาท ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 39⁴³ หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุนของ รฟท. ก็จะต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมาตรา 42 เสียก่อน⁴⁴ ทำให้การประกอบธุรกิจที่ต้องการความคล่องตัว รวดเร็ว ไม่ยึดติดอยู่กับกฎระเบียบมากนัก ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การที่ รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้เกิดมีสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีความเข้มแข็งอย่างมาก และซึ่งหลายครั้งมีการก้าวก่ายนโยบายของฝ่ายบริหารองค์การนอกจากเรื่องสภาพการจ้างที่เป็นเหตุผลของการมีสภาพแรงงานด้วยเหตุทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงยิ่งทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ของ รฟท. เชื่องช้า และไม่ทันต่อสถานการณ์

5.3.1.3 ปัญหาขาดการแข่งขันในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

จากนโยบายของรัฐที่ดำเนินการผ่านกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในปัจจุบันได้ออกแบบให้มีการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไว้ที่ รฟท. แต่เพียงผู้เดียวนั้น การดำเนินกิจการขนส่งทางรถไฟของ รฟท. จึงไม่มีการแข่งขันการประกอบกิจการ ทำให้ไม่เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพในการจัดการต้นทุนการดำเนินงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท. ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 5.3.1.2 ทั้งนี้ได้มีวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาประสิทธิภาพด้านต้นทุนของ รฟท. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 - 2546 พบว่าประสิทธิภาพด้านต้นทุนการผลิตของ รฟท. มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากเมื่อเทียบกับอดีตและ

⁴³ พ.ร.บ.การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 39 บัญญัติว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

- (1) สร้างทางรถไฟสายใหม่
- (2) เลิกสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างแล้วหรือเลิกกิจการในทางซึ่งเปิดเดินแล้ว
- (3) เพิ่มหรือลดทุน
- (4) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท
- (5) ลงทุนหรือร่วมลงทุนซึ่งมีวงเงินเกินห้าสิบล้านบาท
- (6) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (7) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (8) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
- (9) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด”

⁴⁴ พ.ร.บ.การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 42 บัญญัติว่า “ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดทำงบประมาณประจำปีแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ”

หากเปรียบเทียบกับกิจการเดินรถไฟในทวีปยุโรป 8 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอิตาลี ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนี ออสเตรีย เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวจะพบว่า ประสิทธิภาพด้านต้นทุนการผลิตของกิจการเดินรถไฟในยุโรปมีการพัฒนาในระดับดีขึ้นมาโดยตลอด และที่ระดับผลผลิตเดียวกันต้นทุนการผลิตของ รฟท. สูงกว่ากิจการเดินรถไฟในทวีปยุโรปทั้ง 8 ประเทศ โดยเกิดจากประสิทธิภาพทางเทคนิค เทคโนโลยีและการด้อยความสามารถในการจัดสรร ปัจจัยการผลิตของ รฟท.⁴⁵

แม้วิทยานิพนธ์ดังกล่าวจะไม่ได้มีข้อสรุปว่าการด้อยประสิทธิภาพในการจัดการต้นทุนของ รฟท. เกิดจากการขาดการแข่งขันในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์นี้ว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และเยอรมนี เมื่อครั้งยังผูกขาดกิจการทั้งประเทศไว้ที่รัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ ไม่มีการแข่งขันกับผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟรายอื่น ทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาดังเช่นกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท. ที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จึงได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการให้เอกชนรายใหม่เข้ามาประกอบการแข่งขันกัน รวมถึงปรับปรุงรัฐวิสาหกิจเดิมให้กลายเป็นผู้ประกอบการในรูปแบบองค์กรธุรกิจเอกชนรายหนึ่ง มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนเช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายอื่น จนทำให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการเดินรถไฟในญี่ปุ่นและเยอรมนีภายหลังจากการเปิดเสรีต้องปรับตัวจนสามารถมีผลกำไรจากการประกอบกิจการได้

ทั้งนี้หากพิจารณาจากความพยายามในการปรับตัวต่อต้นทุนที่สูงขึ้นของ รฟท. ก็พบว่า รฟท. มีความพยายามหลายครั้งที่จะให้ขึ้นค่าโดยสารรถไฟด้วยเหตุผลที่ว่า ขณะที่ราคาน้ำมันดีเซลสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่มีการขึ้นค่าโดยสารรถไฟมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2528 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาค่าโดยสารรถไฟเชิงพาณิชย์ในปัจจุบันจะพบว่ายังแพงกว่ารถยนต์โดยสารประจำทางที่ให้บริการในเส้นทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การเดินทางจากกรุงเทพฯ ไปยังเชียงใหม่ หากเดินทางโดยรถไฟชั้นที่ 2 แบบรถนั่งโดยขบวนรถด่วนพิเศษขบวนที่ 7 จะมีค่าโดยสาร 641 บาท หรือหากเป็นรถนอนรุ่นใหม่ขบวนรถด่วนพิเศษที่ 9 ก็จะมีค่าโดยสารสำหรับรถชั้นที่ 2 เริ่มต้นที่ 791 บาทและรถชั้นที่ 1 ราคาเริ่มต้นที่ 1,253 บาท แต่หากใช้บริการรถยนต์โดยสารของเอกชน เช่น บริษัทนครชัยแอร์ก็จะพบว่าค่าโดยสารสำหรับรถที่ดีที่สุดในเฟิร์สคลาสคือ 759 บาทและ

⁴⁵ ศักดิ์ดา มะเกลี้ยง, “ประสิทธิภาพด้านต้นทุนการรถไฟแห่งประเทศไทย ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.64 – 66.

ชั้นรองลงมาชั้นโกลด์คลาสคือ 569 บาท⁴⁶ นอกจากนี้บางครั้งค่าโดยสารของ รฟท. ก็แพงกว่าสายการบินต้นทุนต่ำที่ให้บริการในเส้นทางเดียวกัน แม้ว่าการขนส่งรูปแบบอื่นก็เผชิญกับต้นทุนพลังงานเชื้อเพลิงที่ปรับตัวสูงขึ้นเช่นกัน อีกทั้งอัตราค่าบริการขนส่งทางรถไฟยังขาดความยืดหยุ่นตามสถานการณ์การเดินทางหรือการขนส่งสินค้าในแต่ละช่วงเวลาจะมีปริมาณความต้องการในการเดินทางหรือการขนส่งสินค้าแตกต่างกัน จึงทำให้ประชาชนที่ประสงค์จะเดินทางจำนวนมากเลือกการเดินทางในรูปแบบอื่นแทนที่จะเลือกเดินทางโดยรถไฟ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.3 ที่มีผู้ใช้บริการรถไฟโดยสารของ รฟท. ลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การเดินทางโดยเครื่องบินที่มีการแข่งขันการประกอบการกันอย่างมาก เนื่องจากนโยบายเปิดเสรีการประกอบการพบว่ากลับมีผู้ใช้บริการเพิ่มขึ้นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง สวนทางกับจำนวนผู้ใช้บริการรถไฟที่ลดลงดังข้อมูลในตารางที่ 5.5 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.5

ปริมาณผู้โดยสารภายในประเทศโดยเครื่องบิน

หน่วย : ล้านเที่ยวคน

ปี	จำนวนผู้โดยสาร
2555	16.56
2556	19.41
2557	25.74
2558	31.37
2559	48.62

ที่มา : ที่มา : สถิติการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายในประเทศ กระทรวงคมนาคม, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2560, <http://www.news.mot.go.th/motc/portal/graph/np/index.asp>

⁴⁶ ค่าโดยสารดังกล่าวเป็นข้อมูลที่รวบรวมจากเว็บไซต์จำหน่ายตั๋วโดยสารของ รฟท. และเว็บไซต์จำหน่ายตั๋วของบริษัทนครชัยแอร์ ณ วันที่ 8 มิถุนายน 2560 ซึ่งค่าโดยสารจำนวนดังกล่าวมีอัตราค่าที่ไม่ว่าจะจางลงหนานานเพียงใด, การรถไฟแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2560, <https://www.thairailwayticket.com/eTSRT/> และบริษัท นครชัยแอร์ จำกัด, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2560, <http://www2.nakhonchaiair.com/>

นอกจากนี้ในส่วนของการปรับปรุงบริการขนส่งทางรถไฟนั้น แม้ว่าในปัจจุบัน รฟท. จะขาดแคลนหัวรถจักร และขบวนรถไฟรุ่นใหม่มาให้บริการ ทำให้การเดินทางโดยรถไฟมีความล่าช้า มีคุณภาพการบริการที่ไม่ตอบสนองต่อผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตาม ทั้งที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแผนลงทุนปรับปรุงกิจการของ รฟท. เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 วงเงิน 176,808.28 ล้านบาท โดยรัฐบาลรับภาระการลงทุนจำนวน 152,334 ล้านบาท มีกรอบการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. 2553 จนถึง พ.ศ. 2557⁴⁷ โดยแผนดังกล่าวได้กำหนดโครงการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเดินรถไฟระหว่างเมืองหลายโครงการ เช่น โครงการจัดซื้อหัวรถจักรดีเซลไฟฟ้า โครงการจัดซื้อขบวนรถโดยสารรุ่นใหม่ โครงการปรับปรุงทางรถไฟที่มีอยู่ โครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ระยะเร่งด่วน แต่จนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2560 รฟท. กลับไม่ได้เร่งรัดในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพให้บริการเดินรถไฟตามแผนงานดังกล่าว โดยมีหลายโครงการที่ยังไม่ได้ถูกดำเนินการตามแผนงาน เช่น การจัดซื้อหัวรถจักรจำนวน 50 คัน การก่อสร้างโครงการรถไฟทางคู่ในระยะเร่งด่วนทั้งที่ได้รับอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ทำการประกวดราคามานานแล้ว

จึงเห็นได้ว่า รฟท. ไม่ได้มีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อความอยู่รอดขององค์กรเท่าใดนัก ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่กิจการเดินรถไฟของรฟท. เสมอ แม้จะขาดทุนจากการดำเนินงาน รัฐบาลก็จะต้องเข้ามาให้ช่วยเหลือ โดย พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 43 วรรคสาม⁴⁸ ได้วางหลักการไว้ว่า หากปรากฏว่ารายได้ของ รฟท. ไม่พอกับกับรายจ่ายในการดำเนินการ และ รฟท. ไม่สามารถหาเงิน

⁴⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ครั้งที่ 5/2553,” สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2560, http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=223580 และ http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2553/2235805.pdf

⁴⁸ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 43 บัญญัติว่า “รายได้ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา และเงินสมทบกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัว เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาด เงินสำรองขยายงานและเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา 42 แล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ แต่ถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับรายจ่ายดังกล่าว นอกจากเงินสำรองที่ระบุไว้ในวรรคก่อน และการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเท่าจำนวนที่ขาด”

จากทางอื่นได้ รัฐจะต้องจ่ายเงินให้แก่ รฟท. เท่าส่วนที่ขาด จึงเห็นได้ว่าสภาพเช่นนี้ไม่จูงใจให้ รฟท. จะต้องปรับปรุงโครงสร้างกิจการ ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ เพื่อความอยู่รอดของหน่วยงาน ดังเช่นที่เคยเกิดความคิดในกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นว่ารถไฟของรัฐบาลจะไม่มีวันล้มละลาย เพราะอย่างไรเสียก็ไม่มีความแข่งในกิจการประเภทเดียวกันมาเป็นตัวแบบในการเปรียบเทียบ แต่หากจะต้องแข่งขันกับกิจการขนส่งประเภทอื่นจนขาดทุนรัฐบาลก็ยังชดเชยส่วนที่ขาดทุนให้

สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ตกเป็นภาระแก่ผู้บริโภค ที่เป็นประชาชน ที่ต้องการเดินทางโดยรถไฟและผู้ประกอบธุรกิจที่ประสงค์จะขนส่งสินค้าทางรถไฟ ถูกผลกระทบให้ ต้องเลือกการขนส่งประเภทอื่นที่มีคุณภาพที่ดีกว่าหรือมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่า ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการจราจรติดขัดบนทางหลวงระหว่างเมืองในช่วงวันหยุด ต้นทุนการขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการในประเทศไทยที่สูงกว่าประเทศคู่แข่ง เนื่องจากต้องเลือกขนส่งทางถนนซึ่งมีต้นทุนการขนส่งสูงกว่าการขนส่งทางรถไฟมาก รวมทั้งปัญหาการสิ้นเปลืองพลังงานเชื้อเพลิงที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศจำนวนมาก เนื่องจากมีการใช้การขนส่งทางถนนที่สิ้นเปลืองพลังงานมากกว่า

5.3.1.4 ปัญหาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทยของรัฐบาล

จากปัญหาด้านต่าง ๆ ของ รฟท. ที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายครั้ง โดยเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมรัฐวิสาหกิจทุกสาขา รวมถึงกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท. ด้วย โดยกำหนดให้ แบ่งแยกหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระจากกระทรวงเจ้าสังกัดที่รับผิดชอบการวางนโยบาย หรือหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่วางนโยบายเพื่อลดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นต่อไป มีการกำหนดให้ปรับปรุงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ และให้การประกอบกิจการให้บริการขนส่งเป็นหน้าที่หลักของภาคเอกชน⁴⁹ ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 357/2541 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการศึกษา แนวทางการปรับปรุงกิจการของ รฟท. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 พร้อมกับมีการจ้างที่ปรึกษาปรับปรุงโครงสร้างกิจการโดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก อย่างไรก็ตาม แม้คณะทำงานชุดดังกล่าวจะได้มีการเสนอผลการศึกษาออกมาในปี พ.ศ. 2543 แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อปรับปรุงกิจการของ รฟท. ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 เลย ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2552 และวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างกิจการ รฟท. ตามข้อเสนอของคณะกรรมการรัฐมนตรี

⁴⁹ รัฐบาลไทย, แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2541), น. 54 – 57.

ด้านเศรษฐกิจก็เป็นเพียงการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการกิจการของ รฟท. ให้แบ่งหน่วยงานภายในเป็น 3 หน่วยธุรกิจภายใน และ 1 บริษัทลูก ได้แก่ หน่วยธุรกิจการเดินรถ หน่วยธุรกิจการบริหารทรัพย์สิน หน่วยธุรกิจการซ่อมบำรุง บริษัทดำเนินโครงการ Airport Rail Link โดย รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด รวมทั้งการปรับโครงสร้างหน่วยงานส่วนกลาง⁵⁰ ซึ่งแม้จะได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนี้แล้ว ก็ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพของ รฟท. แต่อย่างไร รฟท. ยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 5.3.1.2 ปัญหาประสิทธิภาพของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่เช่นเดิม นอกจากนี้ ล่าสุดได้มีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างกิจการของ รฟท. ขึ้นอีกครั้ง โดยกระทรวงคมนาคมได้เสนอแผนการจัดตั้งบริษัทใหม่ 3 บริษัท โดย รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ได้แก่ บริษัทเดินรถ บริษัทซ่อมบำรุงรางและล้อเลื่อน และบริษัทบริหารทรัพย์สิน ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เห็นชอบให้เร่งรัดดำเนินการตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ⁵¹ แม้แนวคิดการปรับโครงสร้างกิจการของ รฟท. เช่นนี้จะคล้ายคลึงกับการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจเดินรถไฟของเยอรมนีซึ่งก็คือกลุ่มบริษัท DB แต่ก็ได้มีแนวคิดที่จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองดังเช่นระบบกฎหมายเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟของเยอรมนีแต่อย่างไร

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองซึ่งปัจจุบันผูกขาดโดย รฟท. ไม่มีหนทางทางอื่นใดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากแนวทางเบื้องต้นที่เคยกำหนดไว้ในแผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ที่วางหลักการให้การให้บริการสาขาขนส่งเป็นหน้าที่หลักของภาคเอกชนโดยเปิดให้เอกชนรายใหม่ ๆ เข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ ซึ่งจากที่ได้นำเสนอมาแล้วในบทที่ผ่านมาเกี่ยวกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในต่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงนั้นได้ดำเนินการเปิดเสรีมาแล้วในแนวทางต่าง ๆ จนสามารถแก้ปัญหาในอดีตที่เคยเกิดขึ้นได้อย่างประสบความสำเร็จน่าพอใจในระดับหนึ่ง การนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมาใช้ในประเทศไทยจึงน่าจะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 5.3.1 และจะช่วยให้ผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้บริการเดินทางและขนส่งสินค้าระหว่างเมืองทางรถไฟมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน

⁵⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47*.

⁵¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) และร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.” สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2560, https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99322540

5.3.2 ปัญหาต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

5.3.2.1 ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานระบบระหว่างเมืองรถไฟในปัจจุบัน

จากการที่ รฟท. เป็นทั้งผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งและต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเพียงหน่วยงานเดียว แต่กลับมีข้อจำกัดทางด้านการเงินเนื่องจากปัญหาการขาดทุนสะสมจำนวนมาก อีกทั้งช่วงที่ผ่านมารัฐบาลให้การสนับสนุนการพัฒนา ระบบทางหลวงระหว่างเมืองมากกว่า โดยรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่ รฟท. ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานน้อยมากต่อเนื่องมาหลายสิบปี ทำให้ประเทศไทยมีทางรถไฟระหว่างเมืองเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2504 เพียงประมาณ 300 กิโลเมตร โดยปัจจุบันมีทางรถไฟทั้งประเทศซึ่งใช้ทางขนาดความกว้าง 1 เมตร มีความยาวทั้งสิ้น 4,034 กิโลเมตร แต่เป็นทางคู่และทางสามที่ขบวนรถไฟสามารถเดินสวนกันได้ เฉพาะเส้นทางจากสถานีกรุงเทพถึงสถานีลพบุรี สถานีชุมทางภาชีถึงสถานีมาบตาพาด สถานีกรุงเทพถึงท่าเรือแหลมฉบัง และสถานีกรุงเทพถึงสถานีนครปฐมรวมระยะทางเพียง 358 กิโลเมตร⁵² และอยู่ระหว่างก่อสร้างปรับปรุงเป็นทางรถไฟทางคู่ในช่วงสถานีชุมทางถนนจิระถึงสถานีขอนแก่น และสถานีชุมทางฉะเชิงเทราถึงสถานีชุมทางแก่งคอยรวมระยะทางอีกเพียง 291 กิโลเมตรเท่านั้น

แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแผนลงทุนปรับปรุงกิจการเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 วงเงิน 176,808.28 ล้านบาท โดยรัฐบาลรับภาระการลงทุนจำนวน 152,334 ล้านบาท ทำให้ รฟท. ได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟบ้างแล้ว ทำให้ทางรถไฟที่ขาดการปรับปรุงมานานหลายสิบปีได้รับการปรับปรุงให้มีสภาพที่แข็งแรงมั่นคงขึ้น โดยได้ทำการปรับปรุงทางรถไฟทั่วประเทศที่จากเดิมที่ใช้หมอนรองรางแบบไม้ และรางความหนาขนาด BS50 – BS80 มาเป็นทางรถไฟที่ใช้หมอนรองรางแบบคอนกรีตบนทางรถไฟและหมอนเหล็กบนสะพานทางรถไฟ และเปลี่ยนมาใช้รางความหนาขนาด BS100 และรางขนาด UIC54 ตามมาตรฐานทางรถไฟสมัยใหม่ ทำให้ปัจจุบัน รฟท. สามารถให้บริการเดินรถไฟได้รวดเร็วตรงเวลา และมีความปลอดภัยมากขึ้น โดยขบวนรถไฟโดยสารแบบดีเซลรางสามารถใช้ความเร็วสูงสุดได้ 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และขบวนรถไฟโดยสารหรือรถไฟขนส่งสินค้าที่ใช้หัวรถจักรดีเซลสามารถใช้ความเร็วสูงสุดได้ 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง⁵³ แต่จากการที่โครงข่ายทางรถไฟมากกว่า 3,700 กิโลเมตรยังเป็นทางเดี่ยว ทำให้ขบวนรถไฟไม่สามารถวิ่งสวนทางกันได้ ต้องจอดรอหลีกที่สถานี ประกอบกับระบบอาณัติสัญญาณที่ใช้ในการควบคุมการเดินรถไฟในเส้นทางส่วนใหญ่ยังเป็นระบบเก่าชนิด

⁵² การรถไฟแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี การรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2557, (กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2558), น.223.

⁵³ การรถไฟแห่งประเทศไทย, “โครงการปรับปรุงทางรถไฟระยะที่ 5 และระยะที่ 6,” สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2560, <http://www.railway.co.th/resultproject/TrackRehabPrj/Main/index.asp>

ระบบทางปลาและระบบสัญญาณมือซึ่งทำงานโดยใช้คน จึงทำให้การบริหารจัดการจราจรไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ความจุในการเดินรถไฟไม่เพียงพอรองรับปริมาณขบวนรถไฟที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

ฉะนั้นหากจะดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้เอกชนเข้ามาประกอบการเดินรถไฟขนส่ง จะต้องมีการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ที่ใช้ทางรถไฟขนาด 1 เมตร และปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณให้เป็นระบบสมัยใหม่ที่ควบคุมโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์บนทางรถไฟเส้นทางสายหลักทั่วประเทศ อันได้แก่ สายเหนือจากสถานีลพบุรีถึงสถานีเชียงใหม่ สายตะวันออกเฉียงเหนือจากสถานีมาบะเขวถึงสถานีอุบลราชธานี และสถานีขอนแก่นถึงสถานีหนองคาย สายตะวันออกจากสถานีชุมทางคลองสิบเก้าถึงสถานีอรัญประเทศ และสถานีศรีราชาถึงตัวเมืองระยอง สายใต้จากสถานีนครปฐมถึงสถานีป่าดงเบขาร์ สถานีชุมทางหนองปลาตุ๊กถึงสถานีกาญจนบุรี และสถานีชุมทางหาดใหญ่ถึงสถานีสุโขทัย เพื่อให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถรองรับการให้บริการเดินรถไฟของเอกชนที่จะเข้ามาในระบบมากขึ้น

ทั้งนี้ไม่มีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนทางรถไฟขนาด 1 เมตรที่ใช้ทั่วประเทศ อยู่ในปัจจุบันไปใช้ทางรถไฟขนาด 1.435 เมตรซึ่งเป็นขนาดทางรถไฟที่มักใช้กับระบบรถไฟความเร็วสูงทั่วโลก ดังที่อาจมีผู้รณรงค์ให้ทำการเปลี่ยนขนาดทางรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยอยู่เนื่อง ๆ เนื่องจากการเดินรถไฟความเร็วปกติและรถไฟความเร็วสูงจะต้องมีการแยกระบบการเดินรถไฟกัน เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อการเดินรถไฟอยู่แล้ว หากรัฐบาลมีความประสงค์จะลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงซึ่งใช้ความเร็วในการเดินรถไฟสูงกว่า 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งจะต้องมีสถานีรถไฟที่มีระยะทางห่างกันมากเพื่อให้ขบวนรถไฟสามารถทำความเร็วได้มาก ก็ควรจะลงทุนก่อสร้างแยกต่างหากเป็นอีกระบบหนึ่งดังเช่นกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้การให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองบนทางรถไฟความเร็วสูงมีประสิทธิภาพและความปลอดภัยสูงสุด ส่วนทางรถไฟความเร็วปกติที่ใช้ทางขนาด 1 เมตรนอกจากจะใช้ขนส่งสินค้าที่มีน้ำหนักมาก และใช้ขนส่งผู้โดยสารในสถานีระดับชุมชนที่มีระยะห่างระหว่างสถานีไม่มากนัก ซึ่งสามารถใช้เป็นระบบเสริมไปยังระบบรถไฟความเร็วสูงได้อีกทางหนึ่งนั้น ทางรถไฟขนาด 1 เมตรนี้ยังสามารถใช้เชื่อมต่อการขนส่งทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียนที่ล้วนแต่ใช้ทางขนาด 1 เมตรทั้งสิ้น และเมื่อปรับปรุงก่อสร้างเป็นระบบทางคู่แล้ว ขบวนรถไฟก็จะสามารถทำความเร็วได้มากขึ้น เช่นเดียวกับทางรถไฟระหว่างเมืองของประเทศมาเลเซียที่ได้ปรับปรุงทางรถไฟที่ใช้ทางขนาด 1 เมตรเดิมให้เป็นทางรถไฟทางคู่จนสามารถให้บริการเดินรถไฟโดยสารที่ความเร็วสูงสุด 140 – 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมง⁵⁴

⁵⁴ Malayan Railways Limited “KTM ETS,” Accessed June 10, 2017, <http://www.ktmb.com.my/ktmb/index.php?r=portal/left&id=bitCa1BML0doTSt6TFNGUIk3MllsZz09>

5.3.2.2 ปัญหาการขาดหน่วยงานกำกับกิจการเฉพาะสาขา

แม้ว่าแต่เดิมกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยจะมีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟโดยเฉพาะคือ คณะกรรมการรถไฟ หรือสภากรรมการรถไฟตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของเอกชน ตามกฎหมายดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวขึ้นมาอีก ภายหลังจากคณะกรรมการรถไฟชุดที่ถูกแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2501 สิ้นสุดวาระลง ซึ่งก็สอดคล้องกับที่ไม่ปรากฏว่ามีการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการรถไฟผู้รับอนุญาตตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ จึงกล่าวได้ว่าสาเหตุที่ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟก็เพราะว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นกิจการที่รัฐผูกขาดอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับกิจการ อีกทั้งคณะกรรมการรถไฟตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ก็ได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของรัฐที่ดำเนินการโดย รฟท. ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ขึ้นมาอีก

จากการที่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองขาดหน่วยงานกำกับกิจการเฉพาะสาขาคอยควบคุมกำกับกิจการ โดยเฉพาะการควบคุมกำกับในเชิงเทคนิคการประกอบกิจการ ส่งผลให้การให้บริการของ รฟท. ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเพียงรายเดียวมีมาตรฐานการให้บริการต่ำกว่ามาตรฐาน หลายครั้งอุปกรณ์ขาดการซ่อมบำรุงตามวาระจนเกิดอุบัติเหตุใหญ่เกิดขึ้น เช่น การเกิดอุบัติเหตุรถไฟตกรางที่ จ.ประจวบคีรีขันธ์ เมื่อปี พ.ศ. 2552 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิต 7 ราย ผู้บาดเจ็บ 88 ราย ทรัพย์สินเสียหายมูลค่ากว่า 100 ล้านบาท⁵⁵ โดยในเบื้องต้นมีการรายงานสาเหตุเกิดจากคนขับรถไฟหลับในจนขับรถไฟเร็วกว่าที่ถูุกกำหนดไว้ แต่หากพิจารณาสาเหตุอื่น ๆ ประกอบจะพบว่าเกิดจากอุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุจากคนขับรถไฟหลับในที่เรียกว่า Deadman ชาร์จไม่สามารถใช้งานได้⁵⁶ ซึ่งโดยปกติหากมีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟโดยเฉพาะแล้ว หน่วยงานนี้ก็จะคอยทำหน้าที่ควบคุมกำกับมาตรฐานการดำเนินการของผู้ประกอบการ โอกาสที่จะเกิดความเสียหายร้ายแรงเช่นนี้ก็ย่อมลดน้อยลง

⁵⁵ Wikipedia, “เหตุรถไฟตกรางในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2552,” สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2559, https://th.wikipedia.org/wiki/เหตุรถไฟตกรางในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์_พ.ศ._2552

⁵⁶ ประชาชาติธุรกิจ. “สรุปผลสอบสวนรถไฟตกรางเขาเต่า เหตุเพราะ Human error รฟท. ไล่ออกพร.,” สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2559, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1255335930

แม้ว่าอาจมีผู้เห็นว่าคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย และกระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานกำกับกิจการ (Regulator) ของกิจการเดินรถไฟ⁵⁷ แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ จะพบว่าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรที่ตั้งขึ้นมาทำหน้าที่บริหารและกำหนดนโยบายของ รฟท. เป็นการภายในเท่านั้น เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารบริษัทเอกชนทั่วไป ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเองก็กำกับดูแล รฟท. ในลักษณะความสัมพันธ์ตามกฎหมายในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลองค์การกระจายอำนาจของรัฐทางด้านภารกิจ (Tutelle) ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ เท่านั้น กระทรวงคมนาคมไม่ใช่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังเช่นหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟในต่างประเทศแต่อย่างใด โดยปัจจุบันกิจการเดินรถไฟทั้งรถไฟระหว่างเมืองจึงยังไม่มีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟแยกต่างหากจากผู้ประกอบการโดยเฉพาะ

แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะกำกับดูแลการดำเนินการของ รฟท. เป็นการทั่วไปตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 22 อยู่ก็ตาม แต่ก็มีอำนาจเพียงการกำกับดูแลโดยทั่วไป เช่น ให้ รฟท. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรี หรือกฎหมาย ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงควบคุมการดำเนินการผ่านการอนุมัติงบประมาณ และการดำเนินการที่สำคัญตามที่ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ กำหนดไว้เท่านั้น แต่กระทรวงคมนาคมไม่ได้มีอำนาจเข้าไปกำหนดมาตรฐานการประกอบกิจการ การตรวจสอบมาตรฐานต่าง ๆ หรือการควบคุมกำกับเชิงเศรษฐกิจ เช่น การคุ้มครองผู้ใช้บริการจากการให้บริการที่ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาของ รฟท. ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นอำนาจของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟที่จะต้องควบคุมกำกับในประเด็นเหล่านี้ อีกทั้งในปัจจุบันก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้าไปควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของผู้ประกอบการเอกชนได้เลย หากในอนาคตมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองซึ่งอาจมีลักษณะแตกต่างจากกิจการรถไฟราษฎร์ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ก็จะไม่มีความหมายหน่วยงานกำกับกิจการทำหน้าที่ควบคุมกำกับการประกอบกิจการของเอกชนทั้งในด้านเทคนิคการประกอบกิจการ และในด้านเศรษฐกิจ เช่น การควบคุมใบอนุญาตการเข้าเป็นผู้ประกอบการ การส่งเสริมการแข่งขัน การควบคุมอัตราค่าบริการที่เหมาะสม และการคุ้มครองผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ก็ยอมรับในประเด็นปัญหาการที่ไม่มีหน่วยงานกำกับกิจการเฉพาะสาขาในกิจการเดินรถไฟ ทั้งส่วนกิจการเดินรถไฟภายในเมืองและกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง จึงได้มีความพยายามในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เป็นส่วนราชการในกระทรวง

⁵⁷ มิ่งขวัญ สิทธิมนต์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 23*, น.99 – 106.

คมนาคมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟทั้งหมดในประเทศไทย เนื่องจากเห็นปัญหาว่ากิจการขนส่งทางรถไฟเป็นกิจการด้านขนส่งเพียงประเภทเดียวที่ไม่มีหน่วยงานกำกับกิจการเฉพาะสาขา รัฐบาลจึงดำเนินการเสนอร่างกฎหมาย 2 ฉบับเพื่อจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟอันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ... เพื่อจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นมา และร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟ โดยกำหนดให้คณะกรรมการ กำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางที่จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้และกรมการขนส่งทางรางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟทั้งในด้านเทคนิคการประกอบการ และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางและอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับไปเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559⁵⁸ เพื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หน่วยงานกำกับกิจการที่จะถูกจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้ ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งจะได้อธิบายปัญหาดังกล่าวในบทที่ 6 ต่อไป

กล่าวโดยสรุปการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย น่าจะเป็นแนวทางที่แก้ปัญหาดังกล่าวของกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังที่ได้ดำเนินการแล้วในประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนี แต่การเปิดเสรีการประกอบกิจการนี้ก็มีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่จะต้องพิจารณา และดำเนินการแก้ไขก่อนหรือพร้อมกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ซึ่งในบทต่อไปจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาในระบบกฎหมายไทยที่ส่งผลต่อการกำหนดแนวทางการเปิดเสรีแนวทางด้านกฎหมายในการแก้ไขข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและหลักเกณฑ์การเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชน ปัญหาสถานภาพและภารกิจของรฟท. ภายหลังจากเปิดเสรี และวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

⁵⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2560.

บทที่ 6

บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบ กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

6.1 ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดแนวทางเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

การที่จะพิจารณาว่ากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยจะสามารถเปิดเสรีการประกอบกิจการได้โดยอาศัยแนวทางใด ในขั้นแรกควรจะต้องพิจารณาข้อจำกัดของระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน เพื่อที่จะได้กำหนดแนวทางในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่สอดคล้องกับแนวคิดในระบบกฎหมายไทยต่อไป ในหัวข้อนี้จึงกล่าวถึงข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อจำกัดที่ปรากฏจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการเปิดเสรีการประกอบกิจการสาธารณูปโภคในระบบกฎหมายไทย

6.1.1 ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การที่จะนำรูปแบบการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของต่างประเทศตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 และ บทที่ 4 มาปรับใช้กับแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยนั้น ในขั้นแรกจะต้องพิจารณาข้อจำกัดการเปิดเสรีให้เอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเสียก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้วางหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับกิจการของรัฐที่มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวนี้จะส่งผลต่อการนำแนวทางการเปิดเสรีจากประเทศกรณีศึกษามาปรับใช้กับประเทศไทย โดยหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ปรากฏในมาตรา 56 หมวดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบัญญัติว่า

“รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

บทบัญญัติในมาตรา 56 ดังกล่าวนี เป็นหลักการที่ปรากฏมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 84 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมี 2 อนุมาตราที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

“มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

...

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

...”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับมีเจตนาที่จะวางหลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญคือ รัฐจะต้องป้องกันมิให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรัฐผูกขาดการประกอบกิจการอยู่ในปัจจุบัน ถ้ายโอนความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคเอกชน หรือจะทำให้รัฐเป็นเจ้าของในกิจการโครงสร้างพื้นฐานในกิจการดังกล่าวในสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ เพื่อป้องกันมิให้เอกชนใช้อำนาจผูกขาดในกิจการดังกล่าวกีดกันการแข่งขัน และเอาเปรียบผู้บริโภคจนเกิดความเสียหายต่อรัฐและประโยชน์สาธารณะ¹

เนื่องจากกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจำเป็นต่อการเดินทางและขนส่งไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศ กิจการเดินรถไฟจึงมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

¹ เตือนเตน นิคมบริรักษ์, “กฏกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด,” สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 พฤษภาคม 2560, <https://tdri.or.th/2013/09/bot-paper-deunden/>

ของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 เช่นเดียวกับกิจการไฟฟ้า ประปา ทางหลวง ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างพื้นฐานกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง อันได้แก่ ทางรถไฟ สถานีรถไฟ ระบบอาณัติสัญญาณ ศูนย์ควบคุมการเดินรถไฟ ที่ปัจจุบันเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ทั้งหมดให้ตกเป็นของเอกชน หรือดำเนินการใด ๆ ให้รัฐถือหุ้นในกิจการดังกล่าวอย่างน้อยว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ เพื่อป้องกันมิให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาดโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองจนเกิดความเสียหายต่อรัฐและประโยชน์สาธารณะ

ข้อจำกัดการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟนี้ คล้ายคลึงกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของเยอรมนี มาตรา 87e ซึ่งได้บัญญัติไว้เฉพาะเจาะจงว่า ในกิจการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของสหพันธรัฐให้เป็นทรัพย์สินของสหพันธรัฐ และการขายหุ้นในกิจการดังกล่าวจะทำให้สหพันธรัฐไม่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่มิได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของเยอรมนีที่มีโครงข่ายอยู่มากกว่า 30,000 กิโลเมตรยังเป็นของ DB AG ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายเอกชนของเยอรมนี ดังนั้นแม้ว่าจะไม่มีข้อกำหนดห้ามมิให้เอกชนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของตนเองขึ้นมา แต่เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยเฉพาะการจัดหาที่ดินที่มีความยุ่งยากในการได้มาโดยไม่ใช้อำนาจมหาชนของรัฐ และมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติไม่มีความคุ้มค่าที่จะมีโครงข่ายหลายระบบในเส้นทางเดียวกัน ในทางปฏิบัติการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในเยอรมนีจึงมีการเปิดเสรีเฉพาะภาคกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองเท่านั้น

หากนำข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 ดังกล่าวมาพิจารณาถึงการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า จากข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ไม่สามารถนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ความเร็วปกติของญี่ปุ่น หรือแนวทางการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟแล้วแปรรูปกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟให้เป็นของเอกชนของสหราชอาณาจักรมาใช้กับประเทศไทยได้เลย เพราะการจะแปรรูป รฟท. ดังเช่นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น (JNR) หรือรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (British Rail) โดยให้บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนั้นย่อมขัดต่อหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56

ทั้งนี้หากพิจารณารัฐธรรมนูญมาตรา 56 แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญห้ามเฉพาะส่วนเป็นโครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอยู่แล้วไม่ให้ดำเนินการโอนให้แก่เอกชนเท่านั้น แต่หากภาครัฐจะอนุญาตเอกชนดำเนินการสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของตนเองเป็นการเฉพาะโดยไม่มีการให้ต้องโอนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของรัฐไปเป็นของเอกชนแล้ว ไม่ว่าจะดำเนินการ

บนที่ดินที่เช่าจากรัฐหรือที่ดินที่เอกชนจัดหาด้วยตนเอง เอกชนก็สามารถเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ได้ไม่ขัดต่อมาตรา 56 แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 ที่ห้ามมิให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชน

นอกจากนี้มาตรา 56 ก็ห้ามเฉพาะการถ่ายโอนโครงสร้างพื้นฐานกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเท่านั้น ดังนั้นหากจะนำลักษณะการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 และบทที่ 4 มาใช้กับประเทศไทยแล้ว ภาครัฐยังสามารถเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่ปัจจุบันรัฐผูกขาดอยู่ได้ โดยเปิดเสรีเฉพาะภาคกิจการเดินรถไฟขนส่ง โดยให้ภาคเอกชนสามารถประกอบกิจการเป็นเจ้าของกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองได้ดังเช่นกิจการเดินรถไฟของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหราชอาณาจักร ซึ่งเอกชนอาจจะเป็นการเข้ามาประกอบกิจการได้โดยเสรีเมื่อผู้ประกอบการเอกชนมีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามรูปแบบ Open Access หรือจำกัดการเข้าสู่ตลาดตามรูปแบบเส้นทางสัมปทาน (Franchise) โดยยังมีการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ (competition for the tracks) ทั้งนี้ภาครัฐยังคงผูกขาดเป็นผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้อาจจะดำเนินการในลักษณะกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่น ที่ให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงแล้วให้บริษัทเอกชนยื่นข้อเสนอขอสัมปทานเดินรถไฟขนส่งและเป็นผู้บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงโดยเช่าโครงสร้างพื้นฐานจากหน่วยงานรัฐก็ได้ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเดียวกับกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่นนี้จะต้องคำนึงถึงมาตรา 56 บรรทัดที่กำหนดว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน” ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าอย่างน้อยที่สุดรัฐจะต้องเปิดให้มีการแข่งขันยื่นข้อเสนอของเอกชนโดยการประมูลเพื่อให้เกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ โดยกำหนดระยะเวลาสัญญาสัมปทานให้เหมาะสม คือไม่ให้เอกชนผูกขาดระยะเวลานานเกินไปจนภาครัฐเสียประโยชน์จากมูลค่าโครงสร้างพื้นฐานที่อาจจะมี การเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา และในขณะเดียวกันก็ไม่ควรจะมีระยะเวลานั้นจนเกินไปจนภาคเอกชนไม่สามารถจะเข้ามาลงทุนแล้วได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าได้ อันเนื่องมาจากลักษณะของกิจการเดินรถไฟที่มีลักษณะการลงทุนในครั้งแรกที่สูงกว่ากิจการขนส่งรูปแบบอื่น แต่ให้ผลตอบแทนในระยะยาวที่คุ้มค่า

6.1.2 ข้อจำกัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

จากที่ได้ศึกษาแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของต่างประเทศในบทที่ 3 และบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในทั้งสามประเทศนั้น นอกจากจะมีการตรากฎหมายกำหนดให้เอกชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้แล้ว ในส่วนของรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติเดิม ก็ถูกปรับปรุงการบริหารโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือแปรสภาพรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติเดิม จากที่เคยดำเนินการในรูปแบบนิติบุคคลมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด เปลี่ยนมาดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจตามระบบกฎหมายเอกชน เพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการประกอบกิจการมีการบริหารงานในรูปแบบองค์การธุรกิจเอกชนมากขึ้นกว่าเมื่อครั้งเป็นรัฐวิสาหกิจตามระบบกฎหมายมหาชน แม้ว่าเมื่อได้ทำการแปรสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว ภาครัฐจะยังคงถือหุ้นใหญ่อยู่ในบางบริษัท ตามเหตุผลเฉพาะของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม หากจะนำแนวทางการแปรรูปหรือแปรสภาพรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อปรับโครงสร้างการบริหารงานให้เป็นรูปแบบองค์การธุรกิจเอกชนพร้อมกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 จะไม่ได้ห้ามการแปรรูปหรือแปรสภาพรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐไว้โดยตรงก็ตาม แต่หากพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เคยวางหลักการทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 ซึ่งเป็นคดีฟ้องเพิกถอนการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่ได้แปรสภาพจากการเป็นนิติบุคคลมหาชนตาม พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 กลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัดโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ที่อาศัยอำนาจในการตราตาม พ.ร.บ. พุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้ว่าเนื้อหาแห่งคดีดังกล่าวจะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยตรง แต่ก็มีบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐแห่งอื่นในอนาคต ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองซึ่งอาจจำเป็นต้องดำเนินการแปรสภาพ รฟท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอยู่ในปัจจุบัน จึงต้องพิจารณาหลักการทางกฎหมายตามที่ศาลได้วางหลักไว้ในคำพิพากษานี้ด้วย

คดีดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544 ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 มูลนิธิ

เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและพวกได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 เพื่อเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 อันจะส่งผลให้กระบวนการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่ดำเนินการสำเร็จเรียบร้อยแล้วนั้นถูกเพิกถอน โดยข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งกระบวนการและเนื้อหา ในส่วนของประเด็นด้านเนื้อหาซึ่งจะมีผลต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภค แห่งอื่นในอนาคตก็คือ การโอนทรัพย์สินและสิทธิซึ่งเดิมเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนที่ล้วนแต่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินและเป็นพระราชพัสดุทำให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับเอกสิทธิ์เหนือสาธารณชนทั่วไปโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุด การได้รับเอกสิทธิ์ดังกล่าว มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดจึงได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ซึ่งแม้ ผลแห่งคำพิพากษาในคดีนี้จะไม่ได้มีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่เป็นวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ก็ได้วางหลักคำวินิจฉัยสำคัญต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อคดีดังกล่าวแล้ว ยังอาจมีผลต่อ การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและเปิดเสรีการประกอบกิจการสาธารณูปโภคบางประเภท ที่รัฐยังคงผูกขาดอยู่ในอนาคต โดยสรุปหลักการที่ศาลได้วางเอาไว้ดังนี้

1) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เพื่อดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจมหาชนของรัฐในเกี่ยวกับ ทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งทรัพย์สิน ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของกิจการได้แก่ ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ตามที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอยู่แต่เดิม ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักการแข่งขัน โดยเสรีและเป็นธรรมซึ่งบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งหลักความเสมอภาคนี้ยังคงสืบเนื่องต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เนื่องจากผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นไม่อาจจะได้รับเอกสิทธิ์จากอำนาจมหาชนเช่นนี้ได้เช่นเดียวกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้แม้ว่าทรัพย์สินที่เดิมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาจากการเวนคืนจะได้โอนมาเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เรียบร้อยแล้วโดยผลของพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว แต่ศาลปกครองก็ได้พิพากษาและออกคำสั่งบังคับให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะต้องคืน ทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่รัฐ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้รับโอน

2) การให้บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในคดีดังกล่าวก็คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจมหาชนเกี่ยวกับการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แม้ว่าจะมีอำนาจจากพระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ อำนาจ หรือประโยชน์ที่อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ในการคงสิทธิพิเศษดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจไว้ แต่สิทธิพิเศษ อำนาจ และประโยชน์ดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักการความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันการประกอบกิจการทางธุรกิจตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ประกอบกับอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกิจการของรัฐอันจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าวของ บมจ. ปตท. จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3) การตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาใช้อำนาจมหาชนแทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น แต่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและยืนยันหลักการในเรื่องอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตลอดมาว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนของรัฐที่ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจนั้น ในทางกฎหมายย่อมหมายถึงกฎหมายที่ออกโดยอำนาจที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะทำเช่นนี้ได้ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น การโอนอำนาจมหาชนดังกล่าวให้คณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจฯ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะบุคคลกระทำการที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

4) ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน แต่ได้มาโดยวิธีการอื่น เช่น การซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยน ตามมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ นั้น ศาลวินิจฉัยว่าไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงไม่ต้องคืนทรัพย์สินประเภทนี้ให้แก่รัฐ

จากหลักการที่ศาลปกครองได้วางไว้ในคำวินิจฉัยคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ซึ่งปัจจุบันผูกขาดอยู่โดย รฟท. แม้ว่าผลของคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับกับการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแห่งอื่น ๆ

และศาลที่จะพิจารณาคดีในคดีที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตก็ไม่จำเป็นต้องตัดสินอย่างเดียวกัน โดยเคร่งครัด แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เช่นนี้ ด้วยเหตุผลที่เหมาะสมและชอบธรรม เนื่องจากคำนึงถึงความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และเป็นธรรมในการแข่งขันกันทางธุรกิจของบุคคลที่มีสถานะอย่างเดียวกัน กล่าวคือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัดฯ อย่างเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าย่อมต้องนำประเด็นต่าง ๆ ที่ศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินไว้มาพิจารณาอย่างถี่ถ้วนกับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภคเช่นเดียวกับกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยด้วย เนื่องจากหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ตามที่ศาลได้วินิจฉัยไว้ มีหลักการทางกฎหมายอย่างเดียวกัน

ดังนั้น จึงสมควรนำคำพิพากษาดังกล่าวมาพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประการแรก การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไม่สามารถดำเนินการโอนทรัพย์สินของ รฟท. ที่ได้มาโดยอาศัยอำนาจมหาชนไปนิติบุคคลที่จัดตั้งภายใต้กฎหมายเอกชนได้เลย แม้นิติบุคคลเอกชนที่ตั้งขึ้นมานั้นรัฐจะยังคงถือหุ้นอยู่ทั้งหมด

ประการที่สอง หากดำเนินการแปรรูป รฟท. เป็นนิติบุคคลเอกชน หรือจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ย่อมไม่สามารถมอบอำนาจเวนคืนและอำนาจมหาชนอื่นให้แก่นิติบุคคลเอกชนดังกล่าวได้ เพราะอาจขัดต่อหลักความเสมอภาคซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

ประการที่สาม หน่วยงานที่จะมาใช้อำนาจมหาชนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการประกอบกิจการเดินรถไฟจะต้องเป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งและใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และไม่สามารถที่จะถ่ายโอนอำนาจมหาชนดังกล่าวโดยการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. พุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 26 ได้

จากหลักการในคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายเอาไว้ หากพิจารณาจากแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่นที่มีการแปรรูปการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น (JNR) แล้วมีการจัดตั้งบริษัทเอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารแบ่งแยกกิจการตามภูมิภาค (Horizontal Separation) โดยมีการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Integration นั้นย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยจำนวนมากได้มาโดยอาศัยอำนาจมหาชน ซึ่งก็คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนการดำเนินการตามแนวทางของประเทศสหราชอาณาจักรและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่แม้จะมีการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟเป็นสองส่วน โดยรัฐยังคงเป็นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเกือบทั้งหมดของประเทศ แต่ทั้งสองประเทศดังกล่าวก็ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นวิสาหกิจในระบบกฎหมายเอกชน

แต่การดำเนินการแปรสภาพ รฟท. โดยโอนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองไปเป็นของนิติบุคคลเอกชนที่เกิดจากการแปรสภาพ ย่อมจะมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีนี้

นอกจากนี้ ในการขยายเส้นทางรถไฟและพัฒนาปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟเดิม ย่อมจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจมหาชนในการเวนคืน ซึ่งหากพิจารณาจากแนวคำพิพากษานี้แล้ว ย่อมไม่สามารถมอบอำนาจมหาชนนี้ให้นิติบุคคลเอกชนได้เลย ด้วยเหตุนี้การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่ยังคงผูกขาดอยู่โดย รฟท. จึงไม่สามารถดำเนินการแปรสภาพกิจการให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนได้เลย

6.2 ปัญหาการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

เนื่องจากข้อจำกัดทางเทคนิคกายภาพที่สำคัญที่อาจส่งผลให้การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยไม่อาจเกิดขึ้นได้คือ ข้อจำกัดของสภาพโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมีความไม่สมบูรณ์เนื่องจากทางรถไฟมากกว่าร้อยละ 80 ยังเป็นทางเดี่ยวที่ไม่ที่ขบวนรถไม่สามารถเดินรถสวนกันได้ และระบบอาณัติสัญญาณในการเดินรถไฟส่วนใหญ่ยังล้าสมัย ทำให้ความจุทางรถไฟไม่เพียงพอต่อการรองรับปริมาณขบวนรถไฟที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรีให้เอกชนรายต่าง ๆ สามารถเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองดังที่ได้อธิบายในหัวข้อที่ 5.3.2.1 ของบทที่ 5 ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ได้แก่การดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ในเส้นทางที่เปิดให้บริการอยู่แล้ว การปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณเป็นระบบใหม่ที่ควบคุมโดยระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเพิ่มความจุของทางรถไฟ การก่อสร้างทางรถไฟสายทางใหม่เพื่อให้มีโครงข่ายทางรถไฟครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงการก่อสร้างระบบทางรถไฟระบบใหม่ขึ้นมาแยกต่างหากจากระบบเดิม เช่น ระบบรถไฟความเร็วสูง ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของรัฐสองแนวทางคือ การให้เอกชนร่วมลงทุนกับรัฐในการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ และการให้รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเองทั้งหมด ซึ่งแนวทางทั้งสองก็มีปัญหาข้อพิจารณาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

6.2.1 ปัญหาการใช้แนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

6.2.1.1 ปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการร่วมลงทุน

ปัจจุบัน รฟท. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแต่เพียงผู้เดียว แต่จากผลประกอบการที่ขาดทุนตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา ทำให้ รฟท. ไม่สามารถลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม รฟท. ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก็ยังสามารถอาศัยเงินทุนและความสามารถทางด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการของภาคเอกชนได้ โดยดำเนินการด้วยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP)

แต่การจะดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งก็คือกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการใด ๆ จะต้องมีความหมายให้อำนาจในการดำเนินการเสียก่อน เนื่องจากการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชน จึงต้องมีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยให้อำนาจในการดำเนินการเอาไว้² ดังนั้นเมื่อรัฐมีความประสงค์จะดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองก็จะต้องมีความหมายให้อำนาจในการดำเนินการดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเสียก่อนจึงจะมีอำนาจในการให้เอกชนร่วมลงทุนได้ กรณีนี้จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่า หากจะดำเนินการเปิดให้เอกชนมาร่วมลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองจะอาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายฉบับใด เพราะหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการร่วมลงทุนไว้เลย ก็ย่อมไม่สามารถอาศัยวิธีการร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองได้เลย ซึ่งประเด็นปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการร่วมลงทุนนี้ ก็เป็นประเด็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาในชั้นการตรวจร่างสัญญาร่วมลงทุนของสำนักงานอัยการสูงสุดเสมอ³

กรณีดังกล่าวนี้จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่ รฟท. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน 3 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

² สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.226-227.

³ อารยา กิตติเวช, “สัญญาสัมปทาน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ดุสิตวิทยุบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.496, 498, 500, 503, 508-509.

โดยหากพิจารณากฎหมายจัดตั้ง รฟท. ซึ่งก็คือ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของ รฟท. ในการร่วมลงทุนในลักษณะการให้สัมปทานกิจการรถไฟ⁴ แก่ภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สัมปทานประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของ รฟท. อยู่เลย โดยหากเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐวิสาหกิจในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคด้านอื่น เช่น การดำเนินกิจการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ตาม พ.ร.บ. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550⁵ หรือการดำเนินการของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543⁶ จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการให้สัมปทานในกิจการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม รฟท. ก็ยังมีอำนาจในการร่วมลงทุนกับเอกชนตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย⁷ ที่จะทำการร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยดำเนินการตามมาตรา 9 (10) คือการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟ

⁴ ในบทบัญญัติของกฎหมายไทยไม่ปรากฏว่ามีกรณีให้นิยามคำว่าสัมปทานแต่อย่างใด มีเพียงความเห็นของนักวิชาการและองค์กรผู้ที่มีอำนาจตีความกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ศาล ซึ่งอาจจะสรุปความหมายของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะได้ว่า เป็นสัญญาที่ฝ่ายรัฐอนุญาตให้เอกชนที่ได้รับสัมปทานมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจการที่มีกฎหมายกำหนดให้ภาครัฐเท่านั้นมีสิทธิกระทำได้ โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอาจเป็นผู้จัดทำแทนรัฐทั้งหมด หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะกับฝ่ายรัฐก็ได้ โดยฝ่ายเอกชนเป็นผู้ลงทุนและรับความเสี่ยงในการดำเนินการเอง โดยภาคเอกชนได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการนั้น, ดู อารยา กิตติเวช, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.41-48.

⁵ มาตรา 10 บัญญัติว่า “ให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 8 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

...

(9) ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทาน หรือเพิกถอนสัมปทาน

...”

⁶ มาตรา 9 บัญญัติว่า “ให้ รฟม. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง...

(10) ให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้ามหานครทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน

...”

และดำเนินการตามมาตรา 9 (11) ในดำเนินการเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ⁷

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค จะพบว่ากิจการการรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามข้อ 3 (1) ซึ่งผู้ใดจะประกอบกิจการการรถไฟต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามข้อ 4 ประกอบข้อ 9 และเมื่อพิจารณา พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการประกอบกิจการเดินรถไฟ ก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติในการอนุญาตให้เอกชนมาสร้างทางรถไฟในเชิงพาณิชย์ของเอกชน เรียกว่ารถไฟผู้รับอนุญาต โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ให้ดำเนินกิจการรถไฟผู้รับอนุญาต ดังนั้นในการพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเพื่อรองรับการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองนั้น จึงต้องพิจารณาแบ่งแยกเป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1) กรณีการร่วมลงทุนกับเอกชนในการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่และติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณระบบใหม่ รวมถึงติดตั้งระบบเดินรถไฟด้วยกำลังไฟฟ้าในเส้นทางที่ รฟท. เปิดให้บริการอยู่ซึ่งเป็นเส้นทางที่ยังเป็นทางรถไฟทางเดี่ยว จะสามารถดำเนินการโดยอาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายใด

หากพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการเดินรถไฟซึ่งก็คือ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ก็มีข้อพิจารณาว่าในกรณีนี้ รัฐประสงค์จะให้เอกชนมาร่วมลงทุนในการพัฒนาเส้นทางรถไฟทางคู่ที่ รฟท. มีทางรถไฟที่เปิดให้บริการอยู่แล้ว กิจการเดินรถไฟที่จะดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชนนั้นไม่ใช่กิจการรถไฟของเอกชนหรือรถไฟผู้รับอนุญาต แต่เป็นกิจการเดินรถไฟของรัฐหรือรถไฟแผ่นดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะกิจการรถไฟแผ่นดินหรือ

⁷ มาตรา 9 บัญญัติว่า “ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง ...

(10) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(11) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ”

รถไฟหลวงคือ กิจการเดินรถไฟที่เป็นสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความบังคับบัญชาของ รฟท.⁸ และเนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟเดิมเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอยู่แล้ว เพียงแต่รัฐประสงค์จะให้ เกิดการร่วมลงทุนกับเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระบบที่มีอยู่เดิมของรัฐ โดยให้เอกชนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญา เช่น เอกชนที่ร่วมลงทุนอาจได้รับสิทธิ ในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งตามจำนวนที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุนเมื่อทำการก่อสร้างแล้วเสร็จ หรือได้รับส่วนแบ่งค่าตอบแทนจากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจากการเปิดให้ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายอื่นมาใช้ทางรถไฟเมื่อทำการก่อสร้างโครงการรถไฟทางคู่แล้วเสร็จ ดังนั้นการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่และติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณในเส้นทางรถไฟที่ รฟท. เปิดให้บริการอยู่แล้วโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติในภาค 2 ว่าด้วย กิจการรถไฟราษฎร์ ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการ อนุญาตให้เอกชนมาประกอบกิจการเดินรถไฟมาใช้เป็นฐานในการให้อำนาจในการอนุญาตให้ เอกชนร่วมลงทุนพัฒนาโครงการรถไฟทางคู่ได้เลย และบทบัญญัติในภาค 1 ว่าด้วยรถไฟแผ่นดิน ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ภาครัฐร่วมลงทุนกับเอกชนแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า รฟท. สามารถร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อพัฒนาโครงการ รถไฟทางคู่และระบบอาณัติสัญญาณโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 9 (10) ประกอบกับ มาตรา 9 (11) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ เพื่อดำเนินการจัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนกับ เอกชนขึ้นมาเพื่อประกอบกิจการรถไฟตามอำนาจของ พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่เนื่องจากการร่วมลงทุน ดังกล่าวมีลักษณะเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐจะให้สัมปทานแก่เอกชน จึงต้อง ดำเนินการตามกฎหมายทั่วไปที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สัมปทานหรืออนุญาตในกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภคแก่เอกชน คือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ด้วย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมอาศัยอำนาจจากข้อ 3 (1) ประกอบข้อ 4 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเป็นฐาน ในการให้อำนาจร่วมลงทุนในโครงการรถไฟทางคู่ได้ เช่นเดียวกับที่ภาครัฐเคยให้สัมปทานโครงการระบบ การขนส่งทางรถไฟยกระดับใน กทม. กับบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อปี พ.ศ. 2533 โดยอาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 มาแล้ว⁹ โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวง คมนาคมที่จะเป็นผู้อนุญาตหรือให้สัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติข้อ 4 ประกอบข้อ 9 ในการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนร่วมกับ รฟท. ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

⁸ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 8 ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟ แห่งประเทศไทยฯ มาตรา 16

⁹ อารยา กิตติเวช, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 3*, น.41, น.496.

อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหาว่าหาก รฟท. ไม่ยินยอมให้มีการร่วมลงทุนเสียเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจจะต้องใช้อำนาจกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการให้เกิดการร่วมลงทุนตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีควรจะดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยขั้นตอนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยดำเนินการให้มีการบรรจุโครงการพัฒนาระบบรถไฟทางคู่และระบบอาณัติสัญญาณนี้ลงในแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เกิดสภาพบังคับว่าเมื่อ รฟท. ประสงค์จะลงทุนโดยใช้งบประมาณของหน่วยงานเองหรือของรัฐบาล จะต้องศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการลงทุนเองกับการร่วมลงทุนกับเอกชนเสียก่อนว่าแนวทางใดจะมีความคุ้มค่ากว่ากันตามที่กำหนดในมาตรา 30¹⁰ แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 กำหนดกิจการเดินรถไฟที่สมควรให้เอกชนร่วมลงทุนไว้เพียง 2 ประเภทคือ กิจการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเมือง และกิจการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมถึงโครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ อาจดำเนินการให้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ทำการร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าว ซึ่งจะมีผลผูกพันให้ รฟท. ต้องดำเนินการร่วมลงทุนตามมาตรา 31¹¹ อีกด้วย

2) กรณีการร่วมลงทุนกับเอกชนในการก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ที่ รฟท. ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในเส้นทางนั้น หรืออาจจะเป็นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่แยกเป็นต่างหากจากระบบทางรถไฟเดิม เช่น การก่อสร้างระบบรถไฟความเร็วสูง ซึ่งจำเป็นต้องใช้โครงสร้างพื้นฐานแยกต่างหากจากระบบเดิมของ รฟท. โดยการร่วมลงทุนกับเอกชนโดยใช้แนวทางการร่วมลงทุนรูปแบบ DBFO/M (Design-Build-Finance-Operate/Maintenance) หรือรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) ซึ่งจะต้องมี

¹⁰ มาตรา 30 บัญญัติว่า “กรณีโครงการที่มีลักษณะของกิจการและอยู่ในประเภทและสาขาตามที่กำหนดในแผนยุทธศาสตร์ แต่หน่วยงานของรัฐที่เสนอโครงการประสงค์จะดำเนินการโดยใช้งบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ให้หน่วยงานของรัฐนั้นเปรียบเทียบต้นทุน ความเสี่ยง และความคุ้มค่าในการดำเนินการดังกล่าวกับกรณีที่จะให้เอกชนร่วมลงทุนเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาพร้อมกับการเสนอโครงการ...”

¹¹ มาตรา 31 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐจะกระทำกิจการของรัฐ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้”

การโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟหรืออาจรวมถึงขบวนรถไฟให้แก่ภาครัฐทันทีที่เอกชนดำเนินการก่อสร้างเสร็จนั้น

กรณีเช่นนี้ก็เหมือนดังเช่นกรณีแรกที่กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่จะร่วมทุนนี้ยังเป็นกิจการของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ รฟท. ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ มาตรา 8 ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 16 เนื่องจากมีการโอนกรรมสิทธิ์ในระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือรวมถึงขบวนรถไฟให้ภาคเอกชนก่อนจะเริ่มดำเนินการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้า จึงเป็นกิจการเดินรถไฟที่เป็นสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความบังคับบัญชาของ รฟท. ตามความหมายของ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ดังนั้นในการดำเนินการร่วมลงทุนจึงต้องอาศัยฐานอำนาจจาก พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 9 (10) และ 9 (11) ประกอบกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เพื่อเป็นฐานในการดำเนินการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมร่วมกับ รฟท. ที่จะเป็นผู้อนุญาตหรือให้สัมปทานดังเช่นกรณีแรก

3) กรณีร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อทำการก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ที่ รฟท. ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในเส้นทางนั้น หรืออาจจะเป็นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่แยกเป็นต่างหากจากระบบทางรถไฟเดิมในรูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer)

กรณีนี้มีลักษณะเป็นกิจการเดินรถไฟของเอกชน ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ภาค 2 ว่าด้วยรถไฟราษฎร์ เนื่องจากตั้งแต่การก่อสร้างไปจนถึงช่วงให้บริการเดินรถไฟขนส่ง รวมทั้งทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ใช้ในการประกอบกิจการเดินรถไฟยังเป็นของเอกชนอยู่ตลอด เพียงแต่ต้องโอนกิจการให้รัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน จึงต้องดำเนินการร่วมลงทุนโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายเฉพาะคือ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ เป็นฐานในการให้อำนาจเอกชนร่วมลงทุน เพราะกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรถไฟราษฎร์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนโดยเฉพาะ โดยเฉพาะบทบัญญัติ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ มาตรา 95 บัญญัติที่ได้ไว้ว่า “ห้ามมิให้สร้างรถไฟราษฎร์ขึ้นในพระราชอาณาจักรเว้นไว้แต่จะได้มีประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ...”

กล่าวโดยสรุป การร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง รฟท. มีอำนาจตามกฎหมายในดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชนได้ อย่างไรก็ตามเมื่อฐานอำนาจในการร่วมลงทุนมีความแตกต่างกัน จึงอาจทำให้การดำเนินการการร่วมลงทุนในกรณีนี้สามมีขั้นตอนทางกฎหมายแตกต่างจากสองกรณีแรกดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 6.2.1.3

6.2.1.2 ปัญหาการให้การรถไฟแห่งประเทศไทยร่วมลงทุนกับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุน

สืบเนื่องมาจากปัญหาที่ว่าในกฎหมายจัดตั้ง รฟท. ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการให้สัมปทานเอกชนในการสร้างทางรถไฟโดยตรง จึงอาจมีผู้เห็นว่า รฟท. อาจอาศัยอำนาจในการร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 9 (11) เพื่อร่วมกับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ที่มีอำนาจในการดำเนินกิจการรถไฟระหว่างจังหวัดเมื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 และอำนาจตามมาตรา 9 (9) ในการลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม. โดยอาศัยที่ดินแนวเขตทางรถไฟระหว่างเมืองทั่วประเทศของ รฟท. เพื่อใช้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง และใช้อำนาจของ รฟม. ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 9 (10) ที่ให้อำนาจ รฟม. ในการให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าแก่เอกชน และในหมวด 4 สัมปทาน ตั้งแต่มาตรา 43 - มาตรา 56 มาใช้แก่การให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองบนเส้นทางดังกล่าวแก่เอกชน

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่า รฟม. จะสามารถดำเนินกิจการรถไฟฟ้า นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจในจังหวัดที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและระหว่างจังหวัดดังกล่าวก็ตาม แต่การดำเนินการนั้นก็ต้องอยู่ในทางรถไฟที่ดำเนินการโดย รฟม. ตามที่กำหนดในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย¹² ไม่ใช่ทางรถไฟของ รฟท. หรือของบริษัทร่วมลงทุนที่จะทำการเช่าที่ดินของ รฟท. เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการร่วมลงทุนในรูปแบบใดทางรถไฟดังกล่าวก็ไม่ใช้ทางรถไฟที่ดำเนินการโดย รฟม. ที่จะทำให้ รฟม. มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการให้สัมปทานแก่เอกชนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 (10) ประกอบมาตรา 43 - 56 อยู่ดี อีกทั้งการจัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนขึ้นมา แต่บริษัทร่วมลงทุนที่เป็นนิติบุคคลเอกชนแยกต่างหากจาก รฟม. นี่ย่อม

¹² พ.ร.บ. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 4 “กิจการรถไฟฟ้า หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว”

“รถไฟฟ้า หมายความว่า รถที่ใช้ขนส่งคนโดยสารเป็นขบวนขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอย่างอื่นไปตามทางรถไฟที่ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งมวลชน”

ไม่สามารถไปใช้อำนาจมหาชนตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งก็คือ พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ในการให้สัมปทานแก่เอกชนรายอื่นได้อยู่ดี เพราะอำนาจมหาชนดังกล่าวนี้มีเฉพาะหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจได้

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์การดำเนินการตาม พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ก็ไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับการดำเนินการของ รฟท. ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ประกอบกับพ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ หากจะมีการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ให้อำนาจ รฟม. ประกอบกิจการเดินรถไฟฯขนส่งมวลชนระหว่างจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งอาจเวนคืนที่ดินของ รฟท. บางส่วนเพื่อใช้ประกอบกิจการเดินรถไฟฯขนส่งมวลชนระหว่างจังหวัดทั่วประเทศเช่นเดียวกับ รฟท. เพื่ออาศัย พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนโดยตรง ก็ไม่น่าจะต้องตรงกับวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 5 แล้วว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจโดยหลักแล้วไม่ควรจะมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ยืนยันในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อครั้งพิจารณา พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ในวาระที่ 2 แล้วว่าการตรา พ.ร.บ. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์จัดตั้ง รฟม. เพื่อไปแย่งภารกิจหน้าที่ของ รฟท. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน¹³ แม้ว่าจะไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่า รฟม. ควรจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการเดินรถไฟฯขนส่งมวลชนในเขตเมือง แต่หากพิจารณาจากลักษณะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่เพียงดำเนินการเดินรถไฟฯขนส่งคนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็อาจอธิบายได้ว่า รฟม. ควรจะมีภารกิจเพียงแค่งานขนส่งมวลชนในเขตเมืองดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งต่างจากภารกิจของ รฟท. ซึ่งรับผิดชอบในกิจการเดินรถไฟฯที่ทั้งคนและขนส่งสินค้าในระยะทางไกลได้โดยไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวถึงอย่างละเอียดแล้วในบทที่ 5

ผู้เขียนจึงเห็นว่าการให้ รฟท. ร่วมลงทุนกับ รฟม. เพื่อดำเนินการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการเดินรถไฟฯระหว่างเมือง โดยเฉพาะเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ไม่อาจสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย อีกทั้งไม่มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้อีกด้วย

¹³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 12,” 3 สิงหาคม พ.ศ. 2543, น.104 – 105.

6.2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนทางกฎหมายในการร่วมลงทุน

(1) ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ในเส้นทางที่ รฟท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน

แม้ว่าการให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างโครงการรถไฟทางคู่ การติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณใหม่ รวมถึงอาจติดตั้งระบบเดินรถไฟด้วยกำลังไฟฟ้าในเส้นทางที่ รฟท. มีเส้นทางอยู่แล้วสามารถดำเนินการจัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 9 (10) และ 9 (11) ประกอบกับอำนาจตามประกาศ คณะปฏิวัติเป็นฐานในการให้อำนาจในการร่วมลงทุนได้ แต่ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะในการกำหนดขั้นตอนในการร่วมลงทุน แต่อย่างใด จึงมีปัญหาต้องพิจารณาการร่วมลงทุนกรณีนี้มีขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการร่วมลงทุนอย่างไร

เนื่องจากปัจจุบันได้มี พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ เป็นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยขั้นตอนในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐนั้น จะพบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมโครงการโดยศึกษาและวิเคราะห์โครงการร่วมลงทุนว่าภาครัฐจะดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือภาครัฐจะลงทุนเองทั้งหมด ขั้นตอนการเสนอโครงการร่วมลงทุน ขั้นตอนการดำเนินการคัดเลือกเอกชน ขั้นตอนการกำกับดูแล และติดตามผลของสัญญาร่วมลงทุน รวมถึงขั้นตอนการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มาตรา 7¹⁴ ก็ได้วางหลักการเอาไว้ว่า ให้ใช้บังคับ พ.ร.บ. นี้แก่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะ 3 กรณี ได้แก่

- 1) การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 2) การให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 3) กรณีที่กิจการของรัฐในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณา

การให้เอกชนร่วมลงทุนและการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินโครงการไว้อย่างเพียงพอแล้ว และได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นการนำ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ไปใช้กับกระบวนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการดังกล่าว

¹⁴ มาตรา 7 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่”

ในกรณีที่กิจการของรัฐในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาการให้เอกชนร่วมลงทุนและการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินโครงการไว้อย่างเพียงพอแล้ว จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นไม่ให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในเรื่องนั้นก็ได้”

ดังนั้นขั้นตอนการร่วมลงทุนในโครงการพัฒนารถไฟทางคู่และระบบอาณัติสัญญาณในเส้นทางที่ รพท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน จึงต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ โดยหากโครงการมีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป¹⁵ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1) หน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งก็คือ รพท. จะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามกฎหมายดังกล่าว และเมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจึงเสนอเรื่องไปที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ตามมาตรา 26

2) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากขั้นตอนแรกแล้ว ให้เสนอเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หากคณะกรรมการนโยบายฯ เห็นชอบและเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐก็จะต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 28 โดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ในบางเส้นทางอาจจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับแนวเส้นทางบางช่วงให้ได้มาตรฐานมากยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้งบประมาณของรัฐบาลในการเวนคืน จึงต้องเสนอโครงการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะดำเนินการคัดเลือกเอกชนในขั้นตอนต่อไป

3) ในขั้นตอนการดำเนินการคัดเลือกเอกชน รพท. จะต้องจัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุนในส่วนของการเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป และแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุนและทำการคัดเลือกและเจรจากับเอกชนต่อไป ซึ่งในการคัดเลือกเอกชนอาจจะใช้วิธีการประมูลหรือไม่ก็ได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 38¹⁶

¹⁵ หากโครงการร่วมลงทุนมีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท จะต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่าโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ทุกเส้นทางที่ขณะนี้รัฐบาลได้ดำเนินการออกแบบรายละเอียดและศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอยู่ในปัจจุบันนั้น ต่างก็ล้วนแต่มีมูลค่าโครงการสูงกว่า 5,000 ล้านบาททั้งสิ้น

¹⁶ มาตรา 38 บัญญัติว่า “ในการคัดเลือกให้เอกชนร่วมลงทุน หากหน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอสำนักงานพิจารณา หากสำนักงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ

เมื่อได้เอกชนที่จะร่วมลงทุนแล้วจึงเสนอร่างสัญญาให้อัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญา และ สคร. ตรวจพิจารณารายละเอียด แล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้ลงนามในสัญญาร่วมลงทุน เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ทำสัญญาร่วมลงทุนตามมาตรา 42 แล้ว รพท. และกระทรวงคมนาคมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงจะสามารถดำเนินการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนได้ต่อไป

4) เมื่อลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสัญญาร่วมลงทุนตามมาตรา 43 เพื่อติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน แผนการปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน และแผนการจัดการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่อไป

5) หากภายหลังทำสัญญาร่วมลงทุนแล้ว จะต้องมีการแก้ไขสัญญาร่วมลงทุน ให้ รพท. เสนอเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขต่อคณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา 43 หากเป็นการแก้ไขสัญญาในส่วนที่มีสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลพิจารณาแล้วแจ้งต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบต่อไป แต่หากเป็นการแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญจะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีต่อไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 47

(2) ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ หรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่ในรูปแบบร่วมลงทุนแบบ DBFO/M และรูปแบบ BTO

กรณีนี้เนื่องจากผลจากการร่วมลงทุนจะยังทำให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองยังเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิมเหมือนดังเช่นกรณีแรก แต่ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะในการกำหนดขั้นตอนในการร่วมลงทุนกับเอกชนเลย จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ดังเช่นกรณีแรกทุกขั้นตอน โดยในลงนามในสัญญาร่วมลงทุน คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องประกอบด้วย รพท. และกระทรวงคมนาคมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงจะทำให้การลงนามในสัญญาร่วมลงทุนสมบูรณ์ตามกฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการและคณะกรรมการคัดเลือกมีความเห็นไม่ตรงกันว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอสำนักงานพิจารณา และถ้าสำนักงานเห็นว่าควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล แต่ถ้าสำนักงานเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูล ให้เสนอคณะกรรมการตัดสินชี้ขาด”

(3) ปัญหาขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ หรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่ในรูปแบบร่วมลงทุนแบบ BOT

แม้ว่า พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ จะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการให้สัมปทานสร้างทางรถไฟราษฎร์และเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟของเอกชนได้ก็ตาม แต่ในส่วนของขั้นตอนทางกฎหมายในการร่วมลงทุน ตั้งแต่การจัดเตรียมโครงการ การเสนอโครงการ การดำเนินการคัดเลือกเอกชน และการกำกับดูแลตามสัญญาร่วมลงทุน หากพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการร่วมลงทุนสร้างทางรถไฟสายใหม่ อันได้แก่ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ แล้วจะพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับไม่มีความสอดคล้องกันเลย กล่าวคือ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ เอกชนจะต้องยื่นเรื่องขอก่อสร้างต่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน ซึ่งก็คือตำแหน่งผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน จากนั้นจึงเสนอต่อสภากรรมการรถไฟ และนำเรื่องที่ขอนั้นยื่นต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าจะอนุญาตให้เอกชนสร้างทางรถไฟราษฎร์หรือไม่ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งสภากรรมการรถไฟตามกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้งการจะให้พระมหากษัตริย์อนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้เอกชนสร้างทางรถไฟ ก็ย่อมขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 วรรคแรก ที่ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 5 วรรคแรก ยังวางหลักไว้ว่า “บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” บทบัญญัติที่ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการอนุญาตเอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟตามกฎหมายฉบับนี้ จึงไม่อาจใช้บังคับได้¹⁷

¹⁷ มีผู้ให้ความเห็นว่าบทบัญญัติเกี่ยวพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการอนุญาตเอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ไม่อาจใช้บังคับได้ เนื่องจากขัดต่อระบอบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่ได้ให้เหตุผลว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับความเห็นของผู้เขียน, ดู มิ่งขวัญ สิทธิมนต์, “วิเคราะห์พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 เพื่อการปรับปรุง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น.227, และดู ปีย์มนัส สกุลณา, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.115.

ในขณะที่ขั้นตอนตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ก็จะมีขั้นตอนทางกฎหมายตามที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนของขั้นตอนทางกฎหมายกรณีร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อดำเนินโครงการรถไฟทางคู่และระบบอาณัติสัญญาณในเส้นทางที่ รฟท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นว่าไม่สอดคล้องกับขั้นตอนของ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ เลย อีกทั้ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มาตรา 7 ยังกำหนดให้ใช้บังคับ พ.ร.บ. ดังกล่าวนี้นี้แก่การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ทั้งหมด เว้นแต่กรณีที่กิจการของรัฐฯ ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาการให้เอกชนร่วมลงทุนและการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินโครงการไว้อย่างเพียงพอแล้ว และได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นการนำ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ไปใช้กับกระบวนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการดังกล่าว ซึ่งนิยามคำว่ากิจการของรัฐฯ ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มีความหมายที่กว้างกว่าคำว่ารถไฟแผ่นดินตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ โดยกิจการของรัฐฯ ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มีความหมายรวมถึงกิจการที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นการก่อสร้างทางรถไฟบนเขตทางของ รฟท. ซึ่งนอกจาก รฟท. จะมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายแล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพย์สินของ รฟท. ด้วยการร่วมลงทุนในกรณีนี้แม้จะเป็นกิจการเดินรถไฟของเอกชนตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ แต่ก็ยังเป็นกิจการของรัฐฯ ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการให้เอกชนร่วมลงทุนในการสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ หรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่ในรูปแบบการร่วมลงทุนแบบ BOT ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ เช่นเดียวกับสองกรณีแรกเป็นหลัก ส่วนขั้นตอนที่ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ บัญญัติไว้เป็นเฉพาะซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ก็จะต้องดำเนินการตามที่ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ บัญญัติไว้ด้วย ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนในการดำเนินการร่วมลงทุนได้ดังนี้

1) หากมีเอกชนประสงค์จะร่วมลงทุนรูปแบบนี้ตั้งแต่แรก ก็ให้เอกชนยื่นเรื่องราวเสนอขอก่อสร้างทางรถไฟผู้รับอนุญาตต่อผู้ว่าการ รฟท. ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟ

แลทางหลวงฯ มาตรา 96¹⁸ ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 16¹⁹ แล้ว
 ดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ โดยให้ รฟท. เสนอผลการศึกษา
 และวิเคราะห์โครงการร่วมลงทุนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด
 ตามกฎหมายดังกล่าว และเมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจึงเสนอเรื่องไปที่ สคร. ตามมาตรา 26
 อย่างไม่ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่จะมีเอกชนยื่นเรื่องราวตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ
 ก่อนหรือไม่ อาจไม่ใช่สาระสำคัญที่จะกระทบต่อขั้นตอนนี้นัก เพราะแม้ รฟท. จะริเริ่มศึกษา
 การร่วมลงทุนขึ้นมาเอง แต่ในขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน ก็จะต้องมีเอกชนยื่นข้อเสนอ
 รับการคัดเลือก ซึ่งถือว่าเป็นการยื่นเรื่องราวตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ด้วยอยู่ดี

2) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากขั้นตอนแรกแล้ว ให้เสนอเรื่องต่อไปยัง
 คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หากคณะกรรมการนโยบายฯ
 เห็นชอบและเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐก็จะต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี
 ตามมาตรา 28 ซึ่งปกติแล้วจะต้องมีการใช้งบประมาณเวนคืนที่ดิน ดังนั้นจึงต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
 แล้วจึงจะดำเนินการคัดเลือกเอกชนในขั้นตอนต่อไป

3) ในขั้นตอนการดำเนินการคัดเลือกเอกชน รฟท. จะต้องจัดทำ
 ร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญาร่วมลงทุนในส่วน
 ของโครงการที่เป็นกรให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนต่อไป และแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อให้
 ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการ และร่างสัญญา
 ร่วมลงทุนและทำการคัดเลือกและเจรจากับเอกชนต่อไป ซึ่งในการคัดเลือกเอกชนอาจจะใช้วิธีการ
 ประมูลหรือไม่ก็ได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 38 ดังนั้นในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ยื่นเรื่องราวมาเองก็อาจ
 ดำเนินการคัดเลือกเอกชนที่ยื่นเรื่องราวมาโดยไม่ต้องทำการประมูลคัดเลือกได้ตามมาตรา 38
 ซึ่งก็หมายความว่ากลับกันได้ว่า แม้เอกชนจะยื่นเรื่องราวมาก่อน แต่ฝ่ายรัฐเองก็อาจจะเลือก
 ทำการประมูลได้เช่นกัน หากพิจารณาแล้วเห็นสมควรดำเนินการคัดเลือกเอกชนโดยการประมูล

¹⁸ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลมาตรา 96 บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลหรือบริษัทใดมีความประสงค์
 จะขออนุญาตสร้างทางรถไฟ ให้ยื่นเรื่องราวแสดงความประสงค์นั้นต่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน...”

¹⁹ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 16 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัติจัดวาง
 การรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 และบรรดาฎข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น
 ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มี
 ความขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ...

คำว่า “ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “อธิบดีกรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “ผู้ว่า
 การรถไฟแห่งประเทศไทย”

เมื่อได้เอกชนที่จะร่วมลงทุนแล้วจึงเสนอร่างสัญญาให้อัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญา และ สคร. ตรวจพิจารณารายละเอียดแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้ลงนามในสัญญาร่วมลงทุน เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ทำสัญญาร่วมลงทุนตามมาตรา 42 แล้ว รพท. ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการก็สามารถลงนามในสัญญาร่วมลงทุนได้เลย โดยไม่ต้องมีการลงนามร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เนื่องจากกรณีนี้ไม่ใช่การอนุญาตหรือให้สัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เหมือนดังเช่นสองกรณีแรก แต่เป็นการอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะคือ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามข้อ 6²⁰ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ที่เอกชนสามารถประกอบกิจการโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี

4) เมื่อลงนามในสัญญาร่วมลงทุนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสัญญาร่วมลงทุนตามมาตรา 43 เพื่อติดตามกำกับดูแลโครงการให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน แผนการปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน และแผนการจัดการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการประกอบกิจการเดินรถไฟบนทางรถไฟระหว่างเมืองที่สร้างขึ้นใหม่ในรูปแบบ BOT นี้ ยังจะต้องดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ อยู่เช่นเดิม ทั้งในเรื่องคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาต อำนาจว่าด้วยการกำกับตรวจสอบตราของรัฐบาล ในภาค 2 หมวดที่ 2 ของ พ.ร.บ. ดังกล่าว ซึ่งทำให้ รพท. มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการรถไฟเอกชน ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย รวมถึงความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว นอกจากนี้ รพท. ยังสามารถกำหนดในสัญญาร่วมลงทุนว่าสามารถที่จะนำขบวนรถไฟของตนเข้าไปเชื่อมต่อเดินรถไฟขนส่งได้ รวมถึงให้ขบวนรถไฟของผู้ร่วมทุนเข้ามาเดินรถไฟขนส่งในเขตทางรถไฟของ รพท. ได้เช่นกัน โดยอาศัยอำนาจ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ มาตรา 49²¹ รวมทั้งเอกชนก็สามารถให้ผู้ประกอบกิจการรถไฟผู้รับอนุญาตรายอื่น เข้ามาเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟของตนได้เช่นกัน

ในส่วนการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของเอกชนนั้นจะต้องให้ รพท. เป็นผู้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของเอกชนรายอื่นเพื่อให้เอกชนผู้ร่วมลงทุนทำการเช่าที่ดินเพื่อก่อสร้างต่อไป หรือทำการเช่าที่ดินที่เป็นของ รพท. อยู่แล้วหรือของหน่วยงานของรัฐ

²⁰ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 6 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 หรือข้อ 5 การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น”

²¹ มาตรา 49 บัญญัติว่า “กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะเข้าทำสัญญากับผู้รับอนุญาตให้สร้างรถไฟ เพื่อให้รถของฝ่ายหนึ่งเดินบนทางรถไฟของอีกฝ่ายหนึ่งได้”

แห่งอื่นตามที่ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 121²² ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 37 ทวิ²³ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงจะสามารถดำเนินการก่อสร้างได้ และเมื่อสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาการร่วมลงทุนตามสัญญาแล้ว เอกชนจะต้องส่งมอบทรัพย์สินทั้งหมดที่ใช้ในการประกอบกิจการเดินรถไฟโดยวิธีการนี้ให้แก่รัฐบาลตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 104²⁴

6.2.1.4 ปัญหาการกำหนดรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุน

เนื่องจากการให้เอกชนร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองจำเป็นต้องใช้เขตทางซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. ในการก่อสร้างทางรถไฟใหม่ขนานกับทางรถไฟที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบันเพื่อที่จะให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟมีปริมาณความจุทางอย่างเพียงพอในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกรณีการก่อสร้างแนวเส้นทางรถไฟสายใหม่บนเขตทางที่ดำเนินการเวนคืนโดย รฟท. ที่ได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่ง

²² พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 121 บัญญัติว่า “เมื่อผู้รับอนุญาตได้รับหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จะจัดหาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้างทางรถไฟได้ แต่ให้พึงเข้าใจว่า

(1) ถ้าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของเอกชน ต้องร้องขอมาทางกรมรถไฟแผ่นดินให้ช่วยจัดหาซื้อให้ตามข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น

(2) ถ้าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของหลวงที่หวงห้ามไว้ให้ถือว่าผู้รับอนุญาตเป็นผู้เช่าที่หลวงนั้นตลอดเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยต้องเสียค่าเช่าตามอัตราที่วางไว้ในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น”

²³ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 37 ทวิ บัญญัติว่า “เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

²⁴ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 104 บัญญัติว่า “ในเมื่อรัฐบาลเข้ายึดถือปกครองรถไฟก่อนสิ้นกำหนดอนุญาตก็ดี หรือเมื่อสิ้นกำหนดแล้วก็ดี ให้เข้ายึดถือปกครองบรรดาสสิ่งปลูกสร้าง รถ เครื่องจักร พัสตุ และวัตถุอย่างอื่นด้วย

ส่วนที่ดินนั้นให้คิดเงินค่าทำขวัญให้ไม่เกินกว่าราคาของผู้รับอนุญาตได้ซื้อไว้

เมื่อถึงวันสิ้นกำหนดอนุญาตก็ดี หรือเมื่อได้ถอนอนุญาตเสียก็ดี ถ้ารัฐบาลไม่ได้แจ้งความประสงค์ที่จะเข้ายึดถือปกครองรถไฟนั้นให้ทราบแล้ว ผู้รับอนุญาตมีสิทธิที่จะขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องใช้อย่างอื่นของรถไฟได้ตามแต่จะเห็นควร”

ประเทศไทยฯ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 ได้วางหลักการว่าจะให้โครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่ได้ นั่นจึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่าข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดแนวทางการร่วมลงทุนหรือไม่อย่างไร และการเลือกแนวทางการร่วมลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ นี้ จะส่งผลอย่างไรหากจะดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองภายหลังจากที่โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองพร้อมรองรับขบวนรถไฟในปริมาณที่มากขึ้นได้ ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ปัญหารูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชนกรณีโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ในเส้นทางที่ รฟท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน

การร่วมลงทุนกับเอกชนในกรณีก่อสร้างรถไฟทางคู่และติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณใหม่ รวมทั้งอาจติดตั้งระบบเดินรถไฟด้วยกำลังไฟฟ้าไปพร้อมกันด้วย จะต้องมีการจัดการเดินรถไฟโดยใช้ทางรถไฟส่วนใหญ่ที่มีอยู่เดิมของ รฟท. ซึ่งคู่ขนานกับทางรถไฟที่จะสร้างขึ้นใหม่ และสถานีรถไฟที่ รฟท. มีอยู่เดิมให้เป็นระบบเดียวกันจึงจะสามารถเดินรถไฟขนส่งได้ ทำให้อาจมีปัญหาว่าการให้เอกชนร่วมลงทุนในการสร้างทางรถไฟทางคู่ที่ใช้ราง 1 เมตร อยู่ในปัจจุบันจะเป็นการทำให้โครงสร้างพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทร่วมลงทุนหรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณารูปแบบการร่วมลงทุนที่จะไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในโครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นสถานีรถไฟ ทางรถไฟ และระบบอาณัติสัญญาณตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบการร่วมลงทุนที่มีความเหมาะสมคือรูปแบบ DBFO/M (Design-Build-Finance-Operate/Maintenance) และรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) กล่าวคือ การให้เอกชนลงทุนสร้างทางรถไฟทางคู่ สถานีรถไฟระบบอาณัติสัญญาณและให้โอนกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ให้แก่ รฟท. เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ กรณีนี้จึงไม่ใช่การที่จะทำให้โครงสร้างพื้นฐานตกเป็นของเอกชนแต่อย่างใด โดยบริษัทร่วมลงทุนได้รับสิทธิเดินรถไฟขนส่งตามจำนวนที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน โดยเอกชนอาจได้รับสิทธิในการบริหารจัดการทั่วไปในศูนย์ควบคุมการเดินรถไฟ (CTC) ในเส้นทางที่ร่วมลงทุนโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ รฟท. และเอกชนมีหน้าที่บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานตลอดระยะเวลาของสัญญาร่วมลงทุน แต่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในโครงสร้างพื้นฐานที่ร่วมลงทุนยังเป็นของ รฟท. ตั้งแต่ก่อสร้างและติดตั้งระบบแล้วเสร็จ โดย รฟท. มีอำนาจเต็มในการสั่งการจัดสรรตารางเดินรถไฟขนส่ง ดังเช่นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานรถไฟระหว่างเมืองในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศเยอรมนี

เพื่อให้โครงสร้างพื้นฐานมีความเป็นกลาง สามารถใช้จัดสรรเดินรถไฟขนส่งแก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟรายอื่น เมื่อจะทำการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

ส่วนเอกชนที่ร่วมลงทุนก็อาจได้ประโยชน์ตอบแทนจากการได้สิทธิในการเดินรถไฟขนส่งในเส้นทางที่ร่วมลงทุนกับ รฟท. สิทธิในการเช่าบริหารพื้นที่เชิงพาณิชย์ในสถานีรถไฟ สิทธิในส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการใช้ทางจากผู้ประกอบการเดินรถไฟเอกชนรายอื่นเมื่อมีการเปิดเสรีให้เอกชนรายอื่นเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟ

ส่วนการร่วมลงทุนแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) พบว่ามีความไม่เหมาะสม เนื่องจากมีปัญหาว่าจะดำเนินการอย่างไรไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะในการบริหารจัดการเดินรถไฟทางคู่กรณีนี้จะต้องใช้โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. ที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบันรวมเป็นระบบเดียวกันกับทางรถไฟที่จะร่วมลงทุนแบบ BOT ซึ่งจะดำเนินการได้เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. ให้บริษัทร่วมลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางนี้มีปัญหาตามมาหลายประการ เนื่องจากเขตทางรถไฟเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้มาโดยอำนาจมหาชน หากจะโอนกรรมสิทธิ์ก็จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 อีกทั้งรัฐจะต้องมีส่วนการถือหุ้นในบริษัทร่วมลงทุนตั้งแต่ร้อยละ 51 ขึ้นไป จึงจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56

ส่วนวิธีดำเนินการอีกแนวทางหนึ่งคือการร่วมลงทุนโดยให้สิทธิเอกชนเช่าบริหารโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งสถานีรถไฟ และทางรถไฟเดิมของ รฟท. แยกต่างหากจากส่วนที่จะต้องก่อสร้างใหม่ ส่วนทางรถไฟที่ก่อสร้างใหม่ก็ต้องดำเนินการร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ซึ่งจะทำให้ทางปฏิบัติมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ และ รฟท. จะไม่สามารถบริหารจัดการเดินรถไฟขนส่งได้ดังเช่นในปัจจุบัน และท้ายที่สุดเมื่อมีการดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว ก็จะมี ความยุ่งยากในการดำเนินการให้เอกชนรายอื่นเข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินการร่วมลงทุนเนื่องจาก รฟท. ยังคงต้องผูกพันการให้สิทธิแก่เอกชนในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานตามสัญญาร่วมลงทุน

(2) ปัญหารูปแบบการร่วมลงทุนกับเอกชนกรณีก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่

ผู้เขียนเห็นว่าไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบการร่วมลงทุนตามรูปแบบ DBFO/M รูปแบบ BTO หรือ BOT การร่วมลงทุนในกรณีนี้ก็ไม่มีปัญหาข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันไปเป็นของเอกชน แต่เป็นการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ โดยการใช้เขตทางซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ของ รฟท. อยู่แล้ว หรือ รฟท. ดำเนินการเวนคืนเพิ่มเติม ซึ่งก็ยังไม่ได้เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐมาเป็นของเอกชนอยู่ดี

โดยกรณีร่วมลงทุนแบบ BOT กล่าวคือ การให้เอกชนมาสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟใหม่ ทั้งทางรถไฟ สถานี ระบบอาณัติสัญญาณ เมื่อดำเนินการก่อสร้างและติดตั้งระบบแล้วเสร็จ เอกชนจะเป็นเจ้าของและผู้บริหารโครงสร้างพื้นฐานจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาร่วมลงทุน แล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ รฟท. ตามข้อตกลงในสัญญาร่วมลงทุนประกอบกับ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ มาตรา 104 โดยระหว่างระยะเวลาการดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุนเอกชนสามารถเป็นเจ้าของสิ่งหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินที่ทำสัญญาเช่าจาก รฟท. ตลอดอายุสัญญาร่วมลงทุน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการร่วมลงทุนในกรณีก่อสร้างทางรถไฟระบบเดิมในเส้นทางสายใหม่ และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบใหม่นี้ ควรจะดำเนินการในรูปแบบ DBFO/M และ รูปแบบ BTO โดยเมื่อทำการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานแล้วเสร็จก็ให้สิทธิเอกชนบริหารจัดการซ่อมบำรุง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิการเดินรถไฟขนส่งตามจำนวนที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน และส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่จะได้รับจากผู้ประกอบการเดินรถไฟเอกชนภายหลังการเปิดเสรี ดังเช่นโครงการ High Speed 1 และ Eurotunnel ที่เป็นโครงการร่วมลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองและระหว่างประเทศกับรัฐบาลสหราชอาณาจักรโดยได้รับค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานจากผู้ประกอบการรายต่าง ๆ ที่มาใช้ทางรถไฟที่ร่วมลงทุนกับภาครัฐ โดยให้ รฟท. ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดเป็นผู้บริหารจัดการใช้โครงสร้างพื้นฐานและตารางเดินรถไฟ เพื่อที่ รฟท. จะได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟเอกชนรายอื่นสามารถเข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานได้ภายหลังการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เมื่อโครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมแล้ว แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการดำเนินการเช่นนี้เอกชนที่ร่วมลงทุนควรจะต้องได้รับค่าตอบแทนและระยะเวลาตามสัญญาร่วมลงทุนมากกว่าโครงการร่วมลงทุนก่อสร้างรถไฟทางคู่ในระบบทางรถไฟความเร็วปกติ เนื่องจากกรณีนี้ต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานใหม่ทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนเงินลงทุนที่มากกว่าการร่วมลงทุนพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ในเส้นทางที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบันมาก

6.2.2 ปัญหาการใช้แนวทางให้รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมด

เนื่องจากกิจการเดินรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐผูกขาด โดยกำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งปัจจุบันก็มีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอยู่แล้วตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 5 ซึ่งในกรณีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเพื่อรองรับการเปิดเสรีนี้ หากรัฐไม่ประสงค์จะร่วมลงทุนกับเอกชนตามแนวทางในหัวข้อ

6.2.1 ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม รัฐก็มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการเองทั้งหมด อย่างไรก็ตาม อาจจะมีปัญหาถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบันว่า หากรัฐจะดำเนินการลงทุนเองทั้งหมด รัฐควรจะมีอำนาจให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันเห็นได้ชัดว่า ยังไม่สามารถจะทำให้การดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยมีประสิทธิภาพที่ดี และได้รับการยอมรับจากประชาชน ในหัวข้อส่วนนี้ ผู้เขียนจึงแบ่งแยกวิเคราะห์ปัญหาแนวทางการลงทุนโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน และปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นรับผิดชอบแทนหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน

6.2.2.1 ปัญหาการให้หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองโดยให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบันเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างรถไฟทางคู่และติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณบนเส้นทางที่ให้บริการ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้มอบหมายให้ รฟท. ดำเนินการอยู่ในขณะนี้²⁵ ไม่น่าจะมีปัญหาทางกฎหมายแต่อย่างใดเนื่องจาก รฟท. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ทั้งตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ อีกทั้ง รฟท. ยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตทางรถไฟระหว่างเมืองทั่วประเทศอยู่แล้ว รัฐบาลจึงอาจสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างและค้ำประกันเงินกู้ในการก่อสร้างดังที่เคยดำเนินการมา ซึ่งจำนวนเงินที่ใช้ในการลงทุนดังที่ปรากฏตามแผนปฏิบัติการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง พ.ศ. 2560 จำนวนประมาณ 386,556 ล้านบาท²⁶ ก็ไม่ได้เป็นจำนวนที่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนด้านถนนในช่วงตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งในกรณีก่อสร้างโครงการรถไฟทางคู่ในระบบทางรถไฟขนาด 1 เมตรที่ผ่านมา รฟท. ก็ได้ดำเนินการทำสัญญาจ้างเอกชนดำเนินการก่อสร้างโครงการ และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ รฟท. ก็เข้าไปบริหารทั้งในการเดินรถไฟขนส่งและซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานตามวาระปกติเอง

²⁵ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2559 วันที่ 27 กันยายน 2559 และ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 ได้อนุมัติ ให้ รฟท. เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างรถไฟทางคู่ในสายต่าง ๆ , ดู สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงคมนาคม, “รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ประจำปีเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2560, http://www.mot.go.th/file_upload/2560/report_gov/report_gov201705.pdf

²⁶ กระทรวงคมนาคม, “แผนปฏิบัติการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง 2560,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2560, http://www.mot.go.th/file_upload/2559/2016.12.12_MOT_Action_Plan2560TH.pdf

อย่างไรก็ตามในกรณีสร้างทางรถไฟสายใหม่ที่ รฟท. ไม่ได้มีเขตทาง อยู่เดิม และโดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟระบบใหม่ เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง ที่ รฟท. ยังไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินการมาก่อน และจะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากโดยเฉพาะการก่อสร้าง เส้นทางจากกรุงเทพไปพิษณุโลก นครราชสีมา ระยอง และหัวหิน ก็จะต้องใช้เงินลงทุนมากถึง 701,231 ล้านบาท กรณีเช่นนี้ อาจจะต้องพิจารณาว่าหากรัฐยังคงจะดำเนินการเองจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลายสิบปี การบริหารกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดย รฟท. เคยเกิดปัญหาทางรถไฟเก่า ชำรุดบกพร่องจนเกิดอุบัติเหตุเป็นระยะ จึงมีผู้เห็นว่าอาจจะมี รูปแบบแนวทางอื่นที่รัฐจะดำเนินการโดยไม่ต้องมอบหมายให้ รฟท. รับผิดชอบโครงการ

ส่วนการดำเนินการโดยให้ รฟม. รับผิดชอบก่อสร้างโครงการแทน รฟท. นั้น แม้ว่าอำนาจของ รฟม. จะสามารถดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานครที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลได้เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ รฟม. มีอำนาจในจังหวัดนั้น ๆ ก็ตาม แต่ทางรถไฟ ที่ รฟม. จะดำเนินการได้นั้นจะต้องเป็นทางสำหรับขบวนรถไฟที่ใช้พลังงานไฟฟ้าเท่านั้น อีกทั้งกิจการ ของ รฟม. คือกิจการที่เน้นขนส่งคนโดยสารเป็นหลัก ไม่ได้ดำเนินการขนส่งสินค้าด้วย จึงอาจจะทำให้ มีปัญหาในการดำเนินการเดินรถหลายประการ เช่น ไม่สามารถเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารสินค้า หรือรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่ยังใช้ขบวนรถไฟดีเซล²⁷ อีกทั้งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รฟม. ตั้งแต่ครั้งยังเป็นองค์การรถไฟฟ้ามหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2535 ก็น่าจะเห็นว่ากิจการรถไฟฟ้ามหานครในเขต เมืองนั้น ๆ มากกว่าที่จะมีการกิจทับซ้อนกับ รฟท. ที่มีอำนาจดำเนินกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ทั่วประเทศ การมอบหมายให้ รฟม. ไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองจึงไม่น่าจะ มีความเหมาะสมดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 5

6.2.2.2 ปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่เพื่อประกอบกิจการ โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง

นอกจากการให้ รฟท. ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเอง ยังมีผู้เสนอความเห็นว่าจะจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ ในรูปแบบส่วนราชการที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบก่อสร้างและซ่อมบำรุงทางรถไฟโดยเฉพาะดังเช่นกรณีของกรมทางหลวงที่รับผิดชอบ ในการก่อสร้างทางหลวง แล้วให้ รฟท. หรือเอกชนรายอื่นเป็นผู้ประกอบการในภาคการขนส่ง

²⁷ ปัจจุบันขบวนรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของ รฟท. ยังเป็นขบวนรถไฟดีเซลทั้งหมด ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าการใช้รถไฟดีเซลไม่ใช่เรื่องแปลกแต่ประการใด เพราะแม้แต่ในสหราชอาณาจักร ประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก ก็ยังมีการใช้ ขบวนรถไฟดีเซลในการเดินรถไฟขนส่งอยู่เป็นจำนวนมาก

ทางรถไฟ²⁸ เพื่อที่จะได้ใช้งบประมาณหรือเงินกู้ของภาครัฐในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยที่หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ไม่ต้องแบกรับภาระหนี้สินดังเช่นที่ รฟท. แบกรับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งความเห็นเช่นนี้เคยปรากฏเมื่อครั้งมีแนวคิดจะจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางในระยะแรก ที่จะให้ส่วนราชการดังกล่าวรับโอนภารกิจหน้าที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาทางรถไฟไปจาก รฟท.²⁹

แม้ว่าในปัจจุบันแนวคิดในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางที่เสนอโดยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 จะไม่ได้กำหนดหน้าที่ในการก่อสร้างทางรถไฟและบำรุงรักษาให้แก่กรมการขนส่งทางรางดังเช่นแนวคิดเดิมแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากมีแนวคิดจะจัดตั้งหน่วยงานใหม่มาทำหน้าที่ดังกล่าวอีก ก็จำเป็นจะต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐใหม่นี้ในรูปแบบนิติบุคคลมหาชน โดยอาจจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใหม่ เนื่องจากการก่อสร้างทางรถไฟและบริหารโครงการจำเป็นจะต้องใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการหลายประการ โดยเฉพาะการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลงทางน้ำ การตัดข้ามทางหลวง อำนาจในการจัดการต่อบุคคลหรือสิ่งกีดขวางที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินรถไฟ จึงไม่อาจจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในรูปแบบของนิติบุคคลเอกชนมาดำเนินการดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะดำเนินการจัดตั้งเป็นบริษัทลูกของ รฟท. ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 9 (10) หรือจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนขึ้นใหม่ต่างหากก็ตาม เพราะนิติบุคคลมหาชนที่ได้รับอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่จะมีอำนาจมหาชนนี้ได้ การที่จะจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนมาดำเนินการก่อสร้างพื้นฐานนั้นเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 27 ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น ดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 มาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใหม่นี้ อาจจะมี ความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของ รฟท. ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับกรณีของการมีกรมทางหลวงและ กทพ. ซึ่งในหลายครั้งมีปัญหาการใช้เงินของรัฐไปศึกษาและก่อสร้างในเส้นทางที่ทับซ้อน

²⁸ นันทพล กาญจนวัฒน์, “องค์กรบริหารจัดการระบบรางโดยรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, ฉบับที่ 1, ปีที่ 8, น.120 -121 (มกราคม 2559).

²⁹ ประชาชาติธุรกิจ, “คมนาคมขง คสช. ตั้งกรมขนส่งทางราง แยกส่วนก่อสร้างออกจากเดินรถ คาดตั้งได้ใน 2 ปี,” (8 สิงหาคม 2557), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560, https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1407490481

หรือใกล้เคียงกัน เช่น กรณีโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายหาดใหญ่-สะเดา³⁰ เนื่องจากขาดความชัดเจนในการกำหนดนโยบายเพื่อแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน จึงทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐโดยไม่จำเป็น ดังนั้นหากจะจัดตั้งหน่วยงานแห่งใหม่มารับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองก็ควรจะโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จาก รฟท. ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ไปทั้งหมด เพื่อแบ่งแยกหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดูแลระบบโครงสร้างพื้นฐานและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการเดินรถ ดังเช่นกรณีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีที่จัดตั้ง Korea Rail Network Authority (KR) เป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานรถไฟเส้นทางใหม่ และพัฒนาเครือข่ายที่มีอยู่ และให้รัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมคือ Korea Railroad (KORAIL) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติที่มีอยู่เดิมมีหน้าที่เฉพาะการเดินรถไฟขนส่ง³¹

อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจไปให้หน่วยงานใหม่ในลักษณะนี้จะต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของ รฟท. จำนวนมากกว่าแสนไร่ทั่วประเทศ ซึ่งอาจดำเนินการโดยการตราพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานใหม่ให้โอนทรัพย์สินเกี่ยวกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. ไปเป็นของหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ ซึ่งในกรณีการดำเนินการเช่นนี้ควรจะโอนภาระหนี้สินจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. ไปด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ รฟท. เนื่องจากการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในกรณีนี้จะทำให้ รฟท. ไม่ได้มีอำนาจประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟอีกต่อไป จึงไม่ควรจะแบกรับหนี้สินของรัฐที่เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง

จากทางเลือกหลายทางข้างต้นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเนื่องจาก รฟท. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินกิจการเดินรถไฟทั่วประเทศอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีอำนาจมหาชนสามารถดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว รัฐจึงควรมอบหมายให้ รฟท. ดำเนินการพัฒนาโครงการรถไฟทางคู่ ทางรถไฟสายใหม่ในระบบเดิม ซึ่งจำเป็นต่อการใช้จัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในการให้บริการขนส่งทางรถไฟแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังทำให้ภาครัฐมีอำนาจเต็มในการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานเมื่อทำการเปิดเสรีกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองต่อไป

³⁰ ไทยรัฐออนไลน์, “กทพ.ง! รัฐหนุนทำมอเตอร์เวย์ด่านสะเดา-ซีซ้าซ้อน,” (20 สิงหาคม 2557), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560, <https://www.thairath.co.th/content/444593>

³¹ นันทพล กาญจนวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.113 -114.

ส่วนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระบบใหม่ เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง ที่อาจจะใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งเป็นระบบรถไฟที่มีลักษณะเป็นบริการพิเศษในขั้นที่สูงขึ้นมาจากรถไฟความเร็วปกติ ซึ่งในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ไม่จัดว่าบริการขนส่งบนระบบรถไฟความเร็วสูงเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเสมอภาคกัน แต่มีลักษณะเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้รัฐบาลอาจไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเริ่มลงทุนเอง โดยควรดำเนินการโดยใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันกิจการรถไฟความเร็วสูงก็ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 ที่จะต้องให้มีการร่วมลงทุนกับเอกชนอยู่แล้ว

ส่วนในการเดินรถไฟขนส่งทั้งในระบบรถไฟความเร็วปกติ และรถไฟความเร็วสูงนั้นก็จะได้ดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการให้ภาคเอกชนสามารถเข้าสู่ตลาดได้ดังที่จะกล่าวในส่วนถัดไป

6.3 ปัญหาแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยภายหลังจากโครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมรองรับการเปิดเสรี

6.3.1 ปัญหารูปแบบการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย

จากการศึกษาแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการรถไฟระหว่างเมืองในต่างประเทศทั้งสองแนวทางคือ แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่น กับแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของสหภาพยุโรป โดยศึกษาจากแนวทางของประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนี แล้วทำการเปรียบเทียบกับกิจการรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันแล้วพบว่าสภาพปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องเปิดเสรีการประกอบกิจการรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเหล่านี้คล้ายคลึงกันกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งทั้งสามประเทศได้ดำเนินการแก้ปัญหาโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองแทนที่การผูกขาดกิจการโดยรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดแนวทางที่แตกต่างกันตามที่ได้นำเสนอในบทที่ 3 และบทที่ 4 ซึ่งการจะนำแนวทางของต่างประเทศที่ได้ดำเนินการจนประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งมาใช้กับประเทศไทย จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาการนำแนวทางการเปิดเสรีตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น และตามแนวทางของสหภาพยุโรปมาใช้กับประเทศไทย และข้อสรุปความเห็นของผู้เขียนถึงแนวทางที่ควรจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

6.3.1.1 ปัญหาการนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับประเทศไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเปิดเสรีการประกอบกิจการรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น พบว่าแม้แนวทางของการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นที่ส่วนใหญ่ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจะเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานด้วยนั้นจะค่อนข้างประสบความสำเร็จมาก เนื่องจากผู้ประกอบการสามารถควบคุมการเดินรถไฟขนส่งได้เอง สามารถพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ทันต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงของตลาดการขนส่งได้ทันท่วงที และยังสามารถทำรายได้จากรูทิจที่มีลักษณะต่อเนื่องกับกิจการเดินรถไฟ เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บริเวณภายในสถานีรถไฟและบริเวณพื้นที่รอบสถานีรถไฟ ทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่นมีบริการที่มีชื่อเสียงที่ดีในระดับโลก ส่วนผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟภาคเอกชนของญี่ปุ่นมีผลประกอบการที่มีกำไร มีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็ง ไม่เป็นภาระการอุดหนุนของภาครัฐ

แต่แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการของประเทศญี่ปุ่นก็มีข้อด้อยในประเด็นที่ แนวทางการเปิดเสรีดังกล่าวไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการทั้งในรูปแบบการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟ การแข่งขันกันของผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกัน รวมทั้งการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการบนทางรถไฟของตนเองซึ่งมีเส้นทางขนานแนวเดียวกันเท่าใดนัก เนื่องจากการที่ไม่ได้แบ่งแยกส่วนโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติออกจากส่วนการให้บริการขนส่งผู้โดยสารที่สามารถแข่งขันกันได้ ส่งผลให้เป็นภาระแก่หน่วยงานกำกับกิจการรถไฟที่จะต้องทำงานอย่างหนักเพื่อรักษาคุณภาพการให้บริการและค่าบริการไม่ให้ตกเป็นภาระของผู้บริโภค รวมทั้งต้องควบคุมกำกับเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่งในระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย ซึ่งก็ไม่สามารถจะออกคำสั่งบังคับกับเอกชนให้ทำการเดินรถไฟข้ามเขตได้เสมอไป หากโครงสร้างพื้นฐานมีความแตกต่างกัน หรือผู้ประกอบการใช้โครงสร้างพื้นฐานจนไม่เหลือความจุเพียงพอต่อการอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นเดินรถไฟข้ามเขตได้ ซึ่งการที่จะควบคุมกำกับในประเด็นข้างต้นนี้ ส่งผลให้หน่วยงานกำกับกิจการต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมกำกับกิจการอย่างมาก ในการเข้าถึงข้อมูลและการออกคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งหากหน่วยงานกำกับกิจการทำหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็อาจจะมีการบิดเบือนกลไกตลาดจนส่งผลเสียหายต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการได้ โดยเฉพาะกรณีที่ภาครัฐเองมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับผู้ประกอบกิจการบางรายที่ภาครัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในบริษัทนั้น ๆ

นอกจากนี้ประเด็นสำคัญสำหรับการนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับประเทศไทยคือ การแปรรูปกิจการของรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ (JNR) มาเป็นบริษัทเอกชนโดยดำเนินการแบ่งแยกจัดตั้งเป็น

บริษัทเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารตามส่วนภูมิภาคของประเทศจำนวน 6 บริษัทนั้น หากจะดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้กับ รฟท. อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 ที่ไม่ประสงค์จะให้โครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งอาจขัดต่อหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจดังที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวางหลักการในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจฯ ที่แม้กฎหมายดังกล่าวจะให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกองอำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ ที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเพียงพอที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 26 แต่ก็ไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมอบอำนาจมหาชนให้แก่บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูป เช่น การเวนคืนที่ดิน มอบทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชน อันได้แก่ที่ดินที่ใช้สร้างทางรถไฟ และสถานีรถไฟ ให้แก่บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปนี้ได้ เนื่องจากขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจใน พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 26 ดังนั้นหากดำเนินการแปรรูป รฟท. ออกเป็นบริษัทรถไฟหลายแห่งแบ่งแยกตามส่วนภูมิภาคในลักษณะเช่นเดียวกับที่ประเทศญี่ปุ่นดำเนินการแปรรูป JNR คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วโอนกิจการเดินรถไฟของ รฟท. ให้บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองและเป็นผู้บริหารเดินรถไฟขนส่ง จึงน่าจะมีปัญหาขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ายังสามารถดำเนินการเปิดเสรีตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่นได้ดังเช่นกรณีกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่น ที่ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบก่อสร้างและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โครงสร้างพื้นฐาน แล้วให้บริษัทเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายการประกอบธุรกิจรถไฟของญี่ปุ่น ยื่นข้อเสนอแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิสัมปทานเช่าบริหารโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงตลอดสายทาง โดยจ่ายค่าตอบแทนให้กับภาครัฐ โดยที่ภาครัฐจะไม่ได้เข้าไปเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งแข่งขันกับเอกชนอีกแต่อย่างใด ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยสามารถดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ตามที่ได้อธิบายในหัวข้อ 6.2.1 ได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายใด ๆ โดยการให้เอกชนที่ประสงค์จะประกอบกิจการเข้ามาแข่งขันรับการคัดเลือกให้ได้รับสิทธิสัมปทานในการเดินรถไฟขนส่งตามเส้นทางที่กำหนด เมื่อได้รับสิทธิแล้ว ก็ให้เอกชนทำการเช่าโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. ในเส้นทางนั้น ๆ ทั้งหมดไปบริหารเดินรถไฟขนส่งต่อไป แต่การดำเนินการเช่นนี้จะแตกต่างจากการเปิดเสรีการประกอบกิจการของประเทศญี่ปุ่น 2 ประการ ดังนี้

1) การประกอบกิจการของผู้ประกอบการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่น อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของหน่วยงานกำกับกิจการตามหลักเกณฑ์ใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟ และตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายการประกอบธุรกิจรถไฟ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับเชิงเทคนิคและทางด้านเศรษฐกิจภายใต้มาตรฐานเดียวกันทั้งหมด โดยที่เจ้าของโครงสร้างพื้นฐานคือหน่วยงาน JR TT ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งที่มาใช้โครงสร้างพื้นฐานเพื่อเดินรถไฟขนส่งแต่อย่างใด แต่การดำเนินการตามร่วมลงทุนของประเทศไทย หากเป็นการร่วมลงทุนแบบ DBFO/M และ BTO จะพบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของ รฟท. และคณะกรรมการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ที่จะควบคุมกำกับตามสัญญาร่วมลงทุนเท่านั้น ซึ่งหากไม่สามารถร่างสัญญาร่วมลงทุนที่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานและมีความรัดกุมอย่างเพียงพอก็จะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลไทยก็ยังมีข้อพิพาทกับเอกชนตามสัญญาร่วมลงทุนอยู่ในหลายกรณี

2) ในกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงของประเทศญี่ปุ่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ใช้เดินรถไฟ เช่น ขบวนรถไฟ และทรัพย์สินอื่น ๆ อันได้แก่ อุปกรณ์ควบคุมการเดินรถไฟที่ผู้ประกอบการเอกชนในประเทศญี่ปุ่นนำมาติดตั้งในระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐนั้น จะยังเป็นของเอกชนตลอดไป แม้ว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาเช่าใช้โครงสร้างพื้นฐานของรัฐไปแล้วก็ตาม ในขณะที่การดำเนินการร่วมลงทุนตามกฎหมายไทยทั้งรูปแบบ DBFO/M รูปแบบ BTO และรูปแบบ BOT เอกชนจะต้องส่งมอบทรัพย์สินเหล่านี้ให้แก่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามอายุสัมปทาน

6.3.1.2 ปัญหาการนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของสหภาพยุโรปมาใช้กับประเทศไทย

แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหภาพยุโรปที่ผู้เขียนได้ศึกษาตามแนวทางของประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศเยอรมนี ที่ในขั้นแรกจะต้องแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองออกจาก กิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง โดยภาครัฐยังคงดำเนินการผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานอยู่ภายใต้การดำเนินการของวิสาหกิจของรัฐแห่งหนึ่ง โดยวิสาหกิจดังกล่าวมีอำนาจบริหารจัดการ จัดสรรความจุ และตารางเดินรถไฟอย่างเต็มที่ภายใต้หลักการที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ส่วนกิจการขนส่งทางรฟฟนั้นสหภาพยุโรปได้มีข้อกำหนดให้ทำการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองทั้งในรูปแบบการแข่งขันเพื่อให้ได้สิทธิใช้ทางรถไฟโดยการแข่งขันยื่นข้อเสนอ เพื่อให้ได้รับสิทธิสัมปทาน (Franchise) จากภาครัฐตามระยะเวลาที่กำหนด และการแข่งขันกันของผู้ประกอบการบนทางรถไฟเดียวกันอย่างเสรีที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดในรูปแบบ Open Access โดยผู้ประกอบการเดินรถทางรถไฟขนส่งทุกราย รวมทั้งวิสาหกิจเอกชนของรัฐที่ประกอบกิจการ

เดินรถไฟขนส่งซึ่งแยกเป็นคนละนิติบุคคลกับผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐาน จะต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายการประกอบกิจการเดินรถไฟอย่างเดียวกัน จึงจะสามารถประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ โดยผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งทุกรายมีสถานะเสมอกัน

หากจะนำแนวทางการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของสหภาพยุโรปมาใช้กับประเทศไทย โดยภาครัฐยังคงผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟต่อไปดังเช่นแนวทางของสหภาพยุโรป ก็ไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะไม่ได้มีการโอนโครงสร้างพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีโครงข่ายอยู่แล้วในปัจจุบันจะต้องให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ได้ เนื่องจากการให้นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนรับโอนกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่ได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายมหาชน รวมทั้งการให้นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนมีอำนาจเวนคืนที่ดินของเอกชนรายอื่น อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และหลักความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตาม พ.ร.บ. พุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยตัดสินเอาไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550

6.3.1.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของสหภาพยุโรปที่ได้ทำการศึกษาและได้อธิบายรายละเอียดแล้วในบทที่ 4 นั้น น่าจะมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยมากที่สุด ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก การแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองไว้ให้ภาครัฐยังคงเป็นผู้ผูกขาดต่อไป จะเป็นการรับประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะจากการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟอย่างทั่วถึง แม้ว่าในบางเส้นทางอาจจะไม่สามารถทำกำไรได้ แต่ด้วยภารกิจลำดับรองของรัฐที่จะยังคงต้องให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงทำให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในเส้นทางที่ไม่สามารถทำกำไรได้ ยังคงสามารถเปิดให้บริการต่อไปได้ ซึ่งหากมีการโอนโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดให้แก่ภาคเอกชนดังเช่นประเทศญี่ปุ่นแล้ว ก็จะมีการยกเลิกเส้นทางที่ไม่สามารถทำกำไรได้จนประชาชนได้รับความเดือดร้อน ไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทางเหมือนดังเช่นในอดีต ซึ่งในกรณีของประเทศญี่ปุ่นทำที่สุดแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเข้ามาซื้อกิจการโครงสร้างพื้นฐานในเส้นทางเหล่านี้เพื่อให้สามารถเปิดให้บริการเดินรถไฟได้ต่อไป เช่น ในกรณีของทางรถไฟสาย Aomori ที่จังหวัด Aomori

ซื้อโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจากบริษัท JR East เพื่อให้สามารถเดินรถไฟขนส่งความเร็วปกติในพื้นที่ต่อไปได้

ประการที่สอง การแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติออกจากกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองอย่างเด็ดขาด ย่อมจะทำให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองมีลักษณะที่เป็นกลาง เนื่องจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้เป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นโดยตรง ในทางทฤษฎีจึงไม่มีเหตุผลที่จะเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ

ประการที่สาม การที่มีผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานรายเดียวที่ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองทั้งประเทศนี้ จึงสามารถเลือกใช้ระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้สามารถเดินรถไฟขนส่งได้โดยสะดวกทั่วประเทศ โดยเฉพาะสามารถเลือกใช้ระบบอาณัติสัญญาณระบบเปิดเพื่อจัดการเดินรถไฟดังเช่นระบบอาณัติสัญญาณกลางของสหภาพยุโรป (ERTMS) ที่ถูกกำหนดมาตรฐานโดยสหภาพยุโรปเพื่อนำไปใช้กับโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเพื่อให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน³² ซึ่งระบบดังกล่าวก็ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศนอกกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปด้วย จึงทำให้การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งทำได้ง่ายขึ้น เพราะผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งในประเทศต่าง ๆ สามารถเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานนี้ได้อย่างง่ายดาย ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจึงมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันที่จะเข้าไปใช้โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งแตกต่างจากกรณีมีผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานหลายรายดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมกำกับเชิงเทคนิคที่ดี ก็อาจทำให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันโดยเฉพาะการใช้ระบบอาณัติสัญญาณระบบปิดที่มีผู้ผลิตขบวนรถไฟที่รองรับระบบนั้น ๆ เพียงรายเดียวหรือน้อยราย โดยไม่เปิดให้ผู้ผลิตขบวนรถไฟรายอื่น ๆ สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีการผลิตขบวนรถไฟสำหรับใช้เดินรถไฟขนส่งบนโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ระบบอาณัติสัญญาณดังกล่าวได้ จนผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายอื่นไม่สามารถนำขบวนรถไฟของตนเข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานนั้นได้ เนื่องจากขบวนรถไฟและโครงสร้างพื้นฐานมีระบบที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นยังอาจปฏิเสธการเดินรถไฟขนส่งข้ามเขตของผู้ประกอบการรายอื่นได้ หากตนเองได้ใช้ทางรถไฟเดินรถไฟขนส่งจนเต็มความจุแล้ว ซึ่งแม้ว่าผู้ใช้บริการจะสามารถเปลี่ยนขบวนรถไฟที่สถานีปลายทางระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายได้ แต่หากพิจารณาในมุมมองของผู้ใช้บริการก็จะเกิดความไม่สะดวก ทำให้ต้องเข้าออกระบบสถานีหลายรอบเหมือนดังเช่นกรณีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครที่มี

³² The European Rail Traffic Management System, “ERTMS in Brief,” Accessed July 14, 2017, http://www.ertms.net/?page_id=40

ผู้ประกอบการอยู่หลายราย ซึ่งการจะเดินทางข้ามเขตผู้ประกอบการแต่ละครั้งก็จะต้องเดินออกจากระบบของผู้ประกอบการรายแรกแล้วเข้าสู่ระบบสถานีของผู้ประกอบการรายที่สอง ซึ่งทำให้เกิดความไม่สะดวกในการเดินทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นรถไฟขนส่งสินค้าที่มีน้ำหนักมากย่อมจะเกิดความไม่สะดวกต่อการขนถ่ายสินค้า และเสียเวลาในการขนส่งสินค้าโดยไม่จำเป็น

ประการที่สี่ การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางสหภาพยุโรป ทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งไม่จำเป็นต้องลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากและใช้ระยะเวลาในการคืนทุนนานหลายสิบปี ส่งผลให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟที่มีทุนทรัพย์เริ่มต้นดำเนินการไม่มากนัก สามารถเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ง่ายขึ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของญี่ปุ่นแล้วจะพบว่าแม้จะเปิดให้เอกชนสามารถเข้าประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองโดยการขอใบอนุญาตประกอบกิจการได้ตามกฎหมาย แต่ก็มักจะมีแต่กลุ่มบริษัท JR ที่เกิดการแปรรูป JNR ที่สามารถเข้าประกอบกิจการในเส้นทางรถไฟสายใหม่ได้ เนื่องจากกลุ่มบริษัท JR มีทุนทรัพย์และความสามารถมากพอที่จะบริหารกิจการเดินรถไฟขนาดใหญ่ที่ต้องดูแลทั้งโครงสร้างพื้นฐานและเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในระยะทางไกล

ประการที่ห้า การแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองไว้ให้ภาครัฐยังคงเป็นผู้ผูกขาดต่อไปดังเช่นแนวทางของสหภาพยุโรป จะทำให้การเปิดเสรีไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 รวมทั้งหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยตัดสินเอาไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีประเทศไทยจะต้องให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจากในประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนีที่สามารถดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชนได้ นอกจากนี้การที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานก็ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 วรรคสอง³³ ที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวที่อนุญาตให้รัฐประกอบกิจการสาธารณูปโภคได้

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ”

ดังนั้นในการเปิดเสรีการประกอบกิจการรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย ซึ่งจะดำเนินการตามรูปแบบการเปิดเสรีของสหภาพยุโรปจึงควรดำเนินการในประเด็นต่อไปนี้

1) แบ่งแยกผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ออกจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอย่างชัดเจนในระดับนิติบุคคล กล่าวคือแบ่งแยกนิติบุคคลที่ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ออกจากนิติบุคคลที่ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งอย่างชัดเจน ดังเช่นแนวทางของประเทศเยอรมนีที่แบ่งแยกกลุ่มบริษัท DB Netze ที่ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานออกเป็นคนละบริษัทกับกลุ่มบริษัทที่ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง หรืออาจต้องแบ่งแยกในเชิงสถาบัน คือ แบ่งแยกความเป็นเจ้าของโดยนิติบุคคลทั้งสองที่ประกอบกิจการทั้งสองส่วนนั้น จะต้องไม่มีความเป็นเจ้าของเกี่ยวข้องกันเลย ดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อป้องกันส่วนได้ส่วนเสียของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานที่จะกีดกันการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการขนส่งรายอื่น รวมถึงการนำเงินอุดหนุนของภาครัฐมาอุดหนุนข้ามกิจการ อันเป็นการใช้เงินอุดหนุนของรัฐผิดวัตถุประสงค์

2) โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองแต่ละประเภทกล่าวคือ โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วปกติ และโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วสูงที่ผูกขาด โดยรัฐต่อไปนั้น จะต้องจัดให้มีมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานประเภทนั้น ๆ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ และมีลักษณะเป็นกลาง โดยเฉพาะระบบอาณัติสัญญาณที่ใช้ในการเดินรถไฟควรจะเป็นระบบมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อที่จะทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสามารถใช้ขบวนรถไฟเดินรถไฟขนส่งบนโครงข่ายทางรถไฟได้ทั่วประเทศ อีกทั้งระบบอาณัติสัญญาณควรจะเป็นระบบเปิดที่ทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสามารถจัดหาขบวนรถจากผู้ผลิตได้หลากหลายราย ดังเช่นที่สหภาพยุโรปใช้ระบบอาณัติสัญญาณระบบเปิดจึงทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสามารถจัดหาขบวนรถได้ง่าย เนื่องจากไม่จำเป็นต้องจัดหาขบวนรถไฟจากผู้ผลิตรายเดียวที่ผูกขาดกับระบบอาณัติสัญญาณระบบปิด โดยหากโครงสร้างพื้นฐานมีระบบอาณัติสัญญาณระบบปิดแล้ว ท้ายที่สุดอาจเกิดการผูกขาดโดยผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งบางรายที่มีความสามารถเพียงผู้เดียวในการจัดหาขบวนรถไฟจากผู้ผลิตขบวนรถไฟรายนั้นได้

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ – นครราชสีมา ตามแนวทางของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 30/2560 ที่แม้ว่าจะให้ รฟท. เป็นผู้ประกอบกิจการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางนี้ ซึ่งปกติแล้วเมื่อรัฐเป็นผู้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเอง ก็ควรที่จะเลือกใช้ระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศและมีลักษณะที่เปิดกว้างรองรับเทคโนโลยีจากผู้ผลิตขบวนรถไฟหลายรายมากที่สุด

แต่ในคำสั่งหัวหน้า คสช. ดังกล่าว กลับกำหนดให้เลือกใช้เทคโนโลยีงานระบบของรัฐวิสาหกิจรถไฟจีน³⁴ ซึ่งแม้ว่าจะมีการใช้รางขนาดความกว้าง 1.435 เมตร ตามมาตรฐานขนาดรางที่ใช้เดินรถไฟความเร็วสูงเกือบทั่วโลก แต่เทคโนโลยีระบบควบคุมการเดินรถไฟความเร็วสูงของจีน โดยเฉพาะระบบอาณัติสัญญาณนั้น แม้จะพัฒนามาจากระบบของสหภาพยุโรป แต่ก็ยังเป็นระบบที่ถูกปรับปรุงให้เป็นระบบเทคโนโลยีเฉพาะของระบบเดินรถไฟจีน จึงทำให้มีเพียงรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลจีนเท่านั้นที่จะสามารถผลิตขบวนรถไฟเพื่อจำหน่ายให้กับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งบนโครงสร้างพื้นฐานรถไฟความเร็วสูงของประเทศไทยที่กำลังจะก่อสร้างได้³⁵

แม้ว่าเทคโนโลยีของรัฐวิสาหกิจรถไฟจีนจะสามารถให้บริการในหลายเส้นทางทั่วประเทศจีนก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้เลือกใช้ระบบเดินรถไฟความเร็วสูงของรัฐวิสาหกิจรถไฟจีนโดยไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขันยื่นข้อเสนอของผู้ผลิตระบบเดินรถไฟความเร็วสูงระบบอื่น ทำให้ภาครัฐไม่มีโอกาสได้เลือกใช้ระบบเดินรถไฟที่มีลักษณะเป็นระบบเปิด และมีผู้ผลิตขบวนรถไฟที่รองรับระบบควบคุมการเดินรถไฟดังกล่าวได้หลายราย นอกจากนี้การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายให้มีการร่วมลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางอื่น ซึ่งอาจจะมีการใช้ระบบเดินรถไฟแบบอื่นอีก รวมทั้งการกำหนดให้มีความร่วมมือรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ - เชียงใหม่

³⁴ คำสั่งหัวหน้าคสช. ฉบับที่ 30/2560 ข้อ 2 “ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทำสัญญาจ้างรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นตัวแทนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีประสบการณ์ตรงด้านการพัฒนารถไฟความเร็วสูงที่ได้รับการรับรองคุณภาพและประสิทธิภาพจาก National Development and Reform Commission แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อดำเนินการโครงการรถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพฯ - นครราชสีมา ดังต่อไปนี้

- (1) งานออกแบบรายละเอียดโครงสร้างพื้นฐานด้านโยธา
- (2) งานที่ปรึกษาควบคุมงานการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านโยธา
- (3) งานระบบราง ระบบไฟฟ้าและเครื่องกล รวมทั้งจัดหาขบวนรถไฟและจัดฝึกอบรมบุคลากร

...”

³⁵ อย่างไรก็ตาม ระบบอาณัติสัญญาณบางระบบของรถไฟจีนได้แก่ ระบบ CTCS-3 ก็สามารถใช้ร่วมกับระบบเดินรถไฟของสหภาพยุโรปได้ แต่เนื่องจากรัฐบาลของ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังไม่ได้เปิดเผยข้อมูลโครงการที่ชัดเจนเพียงพอ จึงไม่อาจทราบได้ว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงของประเทศไทยเลือกใช้ระบบอาณัติสัญญาณระบบใด ดูเพิ่มเติม, Railway Gazette, “Beijing - Tianjin elevated design anticipates 350 km/h”, Accessed July 14, 2017, <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/beijing-tianjin-elevated-design-anticipates-350-kmh.html>

กับรัฐบาลประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีเทคโนโลยีระบบเดินรถไฟความเร็วสูงเฉพาะของญี่ปุ่นซึ่งไม่สามารถใช้ร่วมกับระบบของประเทศจีนและระบบอื่น ๆ ได้³⁶ จะทำให้โครงข่ายระบบรถไฟความเร็วสูงไม่สามารถเชื่อมต่อเป็นโครงข่ายเดียวกันภายในประเทศ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจึงไม่สามารถเดินรถไฟเชื่อมต่อข้ามเขตกันได้ อีกทั้งหากจะเปิดเสรีให้เอกชนรายต่าง ๆ มาประกอบกิจการแล้ว ก็จะมีผู้ประกอบการเพียงบางรายเท่านั้นที่สามารถจัดหาขบวนรถไฟจากรัฐวิสาหกิจประเทศจีนเพื่อนำมาให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้ ซึ่งจะทำให้การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ในกรณีที่มีเส้นทางระบบรถไฟประเภทเดียวกันทับซ้อนกัน เช่นกรณีโครงการรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ – นครราชสีมา และกรุงเทพฯ – เชียงใหม่ ซึ่งมีเส้นทางจากกรุงเทพฯ – สถานีชุมทางภาชี ระยะทาง 88 กิโลเมตรในแนวเส้นทางเดียวกัน ภาครัฐกลับจะต้องลงทุนซ้ำซ้อนเพื่อแยกโครงสร้างพื้นฐานออกจากกัน ทั้งที่หากเลือกใช้ระบบมาตรฐานเดียวกันก็จะสามารถใช้โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟขนส่งร่วมกันได้ การแบ่งแยกระบบโครงสร้างพื้นฐานรถไฟความเร็วสูงที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจึงทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่มีผลจำเป็น ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องต่อเหตุผลที่ทำให้รัฐสามารถเข้ามาผูกขาดการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐาน

3) ส่วนการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในประเทศไทยนั้น นอกจากผู้ประกอบการทุกรายจะต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับกิจการตามกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟแล้ว ควรจะต้องพิจารณาแบ่งแยกประเภทกิจการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ออกจากกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้กับประชาชน (public service obligations) ดังเช่นการเปิดเสรีในสหภาพยุโรป เพื่อใช้แบ่งแยกแนวทางการควบคุมกำกับกิจการ โดยเฉพาะแนวทางการควบคุมเข้าสู่ตลาดที่จะต้องมีความแตกต่างกัน โดยกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้กับประชาชน ซึ่งก็คือกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางที่ไม่สามารถทำกำไรจากการให้บริการตามปกติได้ หรือมีความเสี่ยงภัยที่จะให้บริการเดินรถไฟกว่าปกติ แต่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนนั้น ควรเปิดให้เอกชนรายต่าง ๆ เข้ามาแข่งขันยื่นข้อเสนอเพื่อรับสิทธิสัมปทาน โดยเอกชนรายใดยื่นข้อเสนอรับเงินอุดหนุนน้อยที่สุดภายใต้หลักเกณฑ์การเดินรถไฟขนส่งที่ภาครัฐกำหนดมาตรฐานไว้ ก็จะได้รับสิทธิสัมปทานเดินรถไฟขนส่งประเภทนี้ไป

³⁶ ประชาชาติธุรกิจ, “ญี่ปุ่นขอแยกรางไฮสปีด! ลั่นไม่ใช้ร่วมเงิน ส่วนไฮสปีดระยอง-ใช้ร่วมร่วมรถไฟฟ้า,” (27 มีนาคม 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560, https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1490601927

ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งในเชิงพาณิชย์ ซึ่งก็คือกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางที่มีผู้ใช้บริการมาก และกิจการเดินรถไฟความเร็วสูงนั้น สามารถปล่อยให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาดโดยเสรีแบบ Open Access ได้เช่นเดียวกับประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศเยอรมนี โดยที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเชิงพาณิชย์นี้ จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนใด ๆ จากภาครัฐ โดยปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันอย่างเต็มที่ภายใต้กลไกตลาด ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานให้แก่การขนส่งทางรถไฟรูปแบบต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม และกำหนดนโยบายลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับความต้องการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองต่อไป ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางของสหภาพยุโรปนี้ ได้ส่งผลให้รัฐบาลสหราชอาณาจักรและรัฐบาลเยอรมนีสามารถลดจำนวนเงินอุดหนุนของรัฐในกิจการเดินรถไฟขนส่งลงจากเมื่อครั้งผูกขาดกิจการโดยรัฐวิสาหกิจเดินรถไฟแห่งชาติได้มาก และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพการให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการเอกชนต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟรายอื่น และผู้ประกอบการขนส่งรูปแบบอื่นด้วย หากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งภาคเอกชนไม่พัฒนาปรับปรุงการให้บริการให้ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ ก็จะไม่สามารถดึงดูดให้มีผู้ใช้บริการของตนได้ ซึ่งจะส่งผลให้กิจการของตนขาดทุนในที่สุด

6.3.2 ปัญหาการขาดกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการ

แม้ว่าในปัจจุบันจะมี พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการรถไฟราษฎร์ ซึ่งเป็นกิจการเดินรถไฟของเอกชนก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะกับกิจการเดินรถไฟที่เอกชนสร้างทางรถไฟของตนเองและเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งบนทางรถไฟของตนเองเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งซึ่งใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของผู้อื่นเป็นการเฉพาะ³⁷ ดังเช่นกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และเยอรมนี ดังนั้นหากจะดำเนินการให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ก็มีเพียงแนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐดังเช่นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองโดยการให้เอกชนร่วมลงทุนดังที่ได้กล่าวในหัวข้อ 6.2.1 โดยอาศัยอำนาจในการร่วมลงทุนของ รฟท. ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 9 (10) และ 9 (11) ประกอบกับอำนาจในการอนุญาตหรือให้สัมปทานของรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 (1) ประกอบข้อ 4 และข้อ 9 ประกอบกับดำเนินการตามขั้นตอนในการให้เอกชนร่วมลงทุนตาม

³⁷ ปิยะมันัส สุกุลณา, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.145.

พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองเป็นการเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันมีเอกชนหนึ่งรายคือ บริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) (BTS) ที่ประสงค์ จะเดินรถไฟขนส่งสินค้าจากท่าเรือแหลมฉบังไปยังจังหวัดขอนแก่น แต่ไม่มีกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์การประกอบกิจการโดยเฉพาะจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอน พ.ร.บ. การให้เอกชน ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ³⁸ ทั้งนี้โดยหลักการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ผู้ประกอบการเอกชนเพียงแต่มีหน้าที่ในการจัดหาขบวนรถไฟขนส่งสินค้ามาเดินรถไฟขนส่งบน ทางรถไฟของรัฐ โดยผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงจากการประกอบกิจการทั้งหมด ส่วนภาครัฐก็ได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าธรรมเนียมการใช้ทางรถไฟ และไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงจาก การประกอบกิจการของเอกชนแต่อย่างใด การดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการ ของรัฐฯ จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง หลายประการ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) ไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการเดินรถไฟ โดยเฉพาะ และข้อกำหนดทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการ ทั้งมาตรฐานขบวนรถไฟ มาตรฐาน ด้านบุคลากร มาตรฐานการรักษาความปลอดภัย มาตรฐานการให้บริการ มาตรการในการคุ้มครอง ผู้ใช้บริการ แนวทางในการจัดให้มีประกันภัยความเสียหาย รวมถึงหลักเกณฑ์การอุดหนุนกิจการ เดินรถไฟขนส่งสาธารณะขั้นพื้นฐาน ซึ่ง รฟท. จะต้องกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในประเด็น เหล่านี้ไว้ในร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุน ร่างขอบเขตของโครงการเป็นรายกรณีไป ในขณะที่กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟในประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนี ต่างก็กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในประเด็น เหล่านี้ในลักษณะของการวางหลักการเบื้องต้นเอาไว้ในกฎหมายการประกอบกิจการเดินรถไฟ ของประเทศเหล่านี้ไว้โดยเฉพาะ ทำให้ผู้ประกอบการในประเทศเหล่านี้ทราบหลักเกณฑ์ การประกอบกิจการได้ล่วงหน้า และคาดหมายได้ว่าหลักเกณฑ์เหล่านี้จะใช้บังคับกับใบอนุญาต การประกอบกิจการทุกใบอนุญาตอย่างเสมอภาคกัน

2) ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการคัดเลือกเอกชนมีความยาวนานมากตั้งแต่ การที่ รฟท. ต้องจัดทำรายงานศึกษาและวิเคราะห์โครงการตาม พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุน

³⁸ ผู้จัดการออนไลน์, “สั่งศึกษาเพิ่มสัมปทานรถไฟขนส่งสินค้า “ขอนแก่น-ทลฉ.” เอกชน ขอ 60 ปียึดถึงหนองคาย,” (4 ตุลาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560, <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9590000099932>

ในกิจการของรัฐฯ มาตรา 24 ไปจนถึงการเริ่มคัดเลือกเอกชน ซึ่งโดยปกติต้องใช้เวลายาวนานกว่า 25 เดือนตั้งแต่มีการริเริ่มการร่วมลงทุนกว่าที่จะดำเนินการคัดเลือกเอกชนได้³⁹

3) ขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ไม่สอดคล้องกับการเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง โดยเฉพาะการเข้าสู่ตลาดแบบ Open Access ที่โดยปกติผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสามารถเจรจาตรงกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันที แล้วผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นผู้จัดสรรความจุให้แก่เอกชน ในขณะที่การดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ หากเอกชนประสงค์จะเดินรถไฟขนส่ง ต้องเริ่มขั้นตอนทั้งหมดตั้งแต่การศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในข้อ 2) ซึ่งเมื่อถึงขั้นตอนการคัดเลือกเอกชน รฟท. และคณะกรรมการคัดเลือก อาจทำการเปิดประมูลคัดเลือกเอกชนเป็นการทั่วไปก็ได้ ซึ่งจะเห็นว่าการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ สอดคล้องกับการเปิดประมูลคัดเลือกผู้ประกอบการในรูปแบบสัมปทานเส้นทางเดินรถไฟเท่านั้น แต่ไม่สอดคล้องกับการเข้าสู่ตลาดแบบเสรีตามรูปแบบ Open Access

4) หลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งของเอกชนทั้งหมด จะเป็นไปตามที่กำหนดในสัญญาร่วมลงทุน ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การประกอบกิจการตามกฎหมายดังเช่นในสหราชอาณาจักร และเยอรมนี ซึ่งผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ และ รฟท. เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาร่วมลงทุน ซึ่งผิดกับหลักการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหภาพยุโรป ที่อำนาจควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการจะต้องอยู่ภายใต้หน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระ โดยการประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเงื่อนไขในใบอนุญาต

5) การที่เอกชนเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองบนทางรถไฟของรัฐ แม้จะมีการใช้ทรัพย์สินของรัฐกล่าวคือโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองเพื่อใช้ในการเดินรถไฟ แต่หากเปรียบเทียบกับกรขนส่งรูปแบบอื่น ซึ่งต่างก็ต้องใช้โครงสร้างพื้นฐานของรัฐเช่นกัน ทั้งการขนส่งทางถนนที่ต้องใช้ถนนของรัฐ และการเดินเรือก็ต้องใช้ลำน้ำสาธารณะที่เป็นของรัฐ กลับไม่ต้องดำเนินการเข้าสู่ตลาดตามขั้นตอนของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ แต่อย่างใด เนื่องจากกิจการเหล่านี้ไม่ใช่กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ในขณะที่การขนส่งทางเครื่องบินที่ต้องใช้ท่าอากาศยานและเส้นทางการบินก็ต้องใช้

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560, <http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/slide.pdf>

ทรัพย์สินของรัฐโดยต้องได้รับการจัดสรรตารางการบินโดยเฉพาะเช่นเดียวกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง และเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นั้น กลับไม่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ แต่อย่างใด เนื่องจากมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการโดยเฉพาะคือ พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁴⁰ ทำให้การประกอบกิจการขนส่งรูปแบบอื่น ผู้ประกอบการเอกชนไม่มีความยุ่งยากในการเข้าสู่ตลาด ดังเช่นการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

นอกจากปัญหาการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ แล้ว หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการรถไฟราษฎร์ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟทั้งส่วนโครงสร้างพื้นฐานและการเดินรถไฟขนส่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ในลักษณะสัมปทานแบบ BOT นั้น ก็มีปัญหาคั่งตันทางกฎหมายในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการเอกชน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดว่า พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการนั้น ก็เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 เนื่องจากรัฐธรรมนูญวางหลักการว่า พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เท่านั้น บทบัญญัติที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการอนุญาตเอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟตามกฎหมายฉบับนี้จึงไม่อาจใช้บังคับได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 5

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างกฎหมายเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 และอยู่ระหว่างการตรวจร่างกฎหมายของสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่นั้น จะมีบทบัญญัติมาตรา 33 บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการขนส่งทางราง อธิบดีอาจมอบให้เอกชนรายใดหรือหลายรายเป็นผู้รับอนุญาตเพื่อประกอบกิจการการขนส่งทางรางได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบการขนส่งทางรางรายเดิม” ซึ่งดูเหมือนว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้อธิบดีกรมการขนส่งทางรางสามารถเปิดให้เอกชนประกอบกิจการเดินรถไฟได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติมาตรา 33 ของร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีส่วนที่บัญญัติว่า “*ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบการขนส่งทางรางรายเดิม*” นั้นย่อมหมายความว่า การอนุญาตของอธิบดีกรมการขนส่งทางรางดังกล่าว จะต้องไม่กระทบสิทธิในการผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของ รฟท. ตามอำนาจหน้าที่ใน พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ประกอบกับ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟ

⁴⁰ กัญญาภรณ์ เต็มบุญเกียรติ, “การจัดสรรเวลาการใช้ท่าอากาศยานในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.162-163.

แลทางหลวงฯ ซึ่งแปลความต่อไปได้ว่า การที่เอกชนจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ นี้ ก็จะต้องดำเนินการโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ดังเช่นที่เคยดำเนินการให้สัมปทานกิจการเดินรถไฟแก่เอกชนที่ผ่านมาเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการนี้อาจดำเนินการได้สองแนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก ซึ่งควรใช้เป็นมาตรการชั่วคราวคือ การออกประกาศกระทรวงคมนาคม โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 (1) ประกอบกับข้อ 4 ข้อ 7⁴¹ และข้อ 17⁴² เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้ามาประกอบการของเอกชน ซึ่งสามารถทำได้สะดวกกว่าการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพราะสามารถดำเนินการได้โดยการออกประกาศกระทรวงคมนาคมซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ลงนามเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางนี้ควรจะใช้เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 40⁴³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁴¹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 7 บัญญัติว่า “ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร”

⁴² ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 17 บัญญัติว่า “ผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ 4 หรือผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ 5 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามข้อ 7 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และในกรณีที่เป็นการผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท ตลอดเวลาที่ยังทำการฝ่าฝืนอยู่”

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

ซึ่งการจะจำกัดเสรีภาพนี้จะทำได้เมื่อดำเนินการตรากฎหมายพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้รับ การพิจารณาโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจ ของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครอง ผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น แม้ว่าบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 จะมีศักดิ์เทียบเท่ากับกฎหมายพระราชบัญญัติ เนื่องจากการตราประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มีผลยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เคยใช้บังคับ อยู่ก่อน แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็เป็ผลพวงมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐบาล เเผด็จการทหารโดยไม่ได้รับการยินยอมจากประชาชน อีกทั้งการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนด หลักเกณฑ์การประกอบกิจการทั้งหมด โดยที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวไม่ได้มีหลักเกณฑ์ การประกอบกิจการแต่อย่างใด ก็เท่ากับว่าเป็นการตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนทั้งหมด โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้แทนประชาชน แนวทางนี้จึงไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในระยะเวลา

แนวทางที่สอง ควรกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาตรวจร่างกฎหมายของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการ ควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางอยู่แล้ว แต่ยังไม่มืบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการ เดินรถไฟของเอกชน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดของผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ เพราะผู้ร่างกฎหมายไม่ได้มีแนวคิดที่จะเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟแต่อย่างใด โดยจะต้อง นำกลับไปให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งก็คือสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง และจราจร (สนข.) ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายฉบับนี้ แล้วทำการรับฟังความเห็นใหม่ เพื่อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีรับรองหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิม ที่คณะรัฐมนตรีเคยรับรองเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 แล้วจึงดำเนินการขึ้นตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย เพื่อเสนอรัฐสภาในการตรากฎหมายต่อไป และจะต้องแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 (1) ที่ใช้คำว่า “การรถไฟ” โดยให้ใช้คำว่า “กิจการโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรถไฟ หรือทางราง” แทน เนื่องจากต่อไปภาครัฐจะเปิดเสรีการประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟระหว่างเมืองแล้ว กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือขนส่งสินค้าระหว่างเมือง จึงไม่ควรจะถูกกำหนดเป็น กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่จะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ต่อไป โดยควรจะคงไว้เฉพาะกิจการโครงสร้างพื้นฐาน ที่รัฐจะยังคงผูกขาดต่อไป

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรว่าควรจะทำกรยกเลิก พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแล ทางหลวงฯ ทั้งฉบับ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่เข้ากับยุคสมัยหลายประการ และไม่สอดคล้องกับ

หลักการในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน⁴⁴ โดยควรจะทำให้มีหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการ และควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟทั้งหมดมาประมวลไว้ใน ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ฉบับเดียว ส่วนหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการประกอบกิจการเดินรถไฟควรมี การบัญญัติในส่วนของหลักการในเรื่องดังต่อไปนี้ไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ และกำหนด รายละเอียดต่าง ๆ ในประเด็นเหล่านี้โดยการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้

1) ประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งควรแบ่ง ประเภทเป็น ใบอนุญาตผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร ใบอนุญาตผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้า ใบอนุญาตผู้ประกอบการซ่อมบำรุงรถไฟ และใบอนุญาตผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อใช้กำหนดแนวทางการควบคุมกำกับกิจการ ที่จะมีการควบคุมกำกับที่แตกต่างกันตามประเภท ของใบอนุญาต

2) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสินค้า และรถไฟขนส่งผู้โดยสาร รวมถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาตในเบื้องต้น

3) หลักเกณฑ์ด้านเทคนิคในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง ทั้งมาตรฐาน ขบวนการรถไฟ มาตรฐานด้านบุคลากร มาตรฐานการรักษาความปลอดภัย มาตรฐานการให้บริการ มาตรการในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ การกำหนดการเชื่อมต่อการเดินรถไฟขนส่งระหว่าง ผู้ประกอบการแต่ละรายให้เชื่อมต่อกัน และการจัดให้มีประกันภัยความเสียหายจากการให้บริการ ขนส่งทางรถไฟ

4) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจากการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง

5) หลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นบริการ สาธารณะขั้นพื้นฐาน และหลักเกณฑ์การอุดหนุนกิจการดังกล่าวโดยภาครัฐ

6) หลักเกณฑ์การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ซึ่งผูกขาดโดย หน่วยงานของรัฐ โดยผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจะต้องจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐาน ให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอย่างเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ และกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งต้องดำเนินการขอจัดสรรความจุเส้นทาง เดินรถไฟดังกล่าวจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน กำหนดมาตรฐานการดำเนินงานและความรับผิดชอบ

⁴⁴ มิ่งขวัญ สิทธิมณฑล, “วิเคราะห์พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 เพื่อการปรับปรุง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2555), น.245-246.

ในการควบคุมการเดินรถและจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานที่มีต่อผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายต่าง ๆ ที่เข้ามาทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐาน โดยการดำเนินงานทั้งหมดของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับทั้งด้านเทคนิคการดำเนินงานและด้านเศรษฐกิจของหน่วยงานกำกับกิจการดังเช่นการดำเนินการของประเทศในสหภาพยุโรปดังที่ได้อธิบายในบทที่ 4 เนื่องจากเป็นกิจการที่กฎหมายยอมรับให้มีการผูกขาด

6.3.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐกับสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระหว่างผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง

แม้ว่าในอนาคตจะได้ดำเนินการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟแล้ว จะทำให้เอกชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับกิจการก็ตาม แต่ก็อาจเกิดปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งในขั้นตอนที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจะต้องไปทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่อาจมีปัญหาดีความว่าสัญญาดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ หรือไม่

ในประเด็นนี้เคยมีคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 785/2541⁴⁵ ที่เคยวินิจฉัยกรณีที่ รฟท. ได้สอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าหากจะให้เอกชนนำขบวนรถไฟของเอกชนมาเดินรถบนทางรถไฟของ รฟท. โดยรายได้จากการประกอบกิจการทั้งหมดตกเป็นของเอกชน และเอกชนรับความเสี่ยงจากการประกอบกิจการทั้งหมดเอง ส่วน รฟท. จะได้รับค่าตอบแทนจากการใช้ทาง และค่าตอบแทนอื่น ๆ ที่ รฟท. กำหนด กรณีเช่นนี้จะตกอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการร่วมงานหรือดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 เนื่องจากกิจการขนส่งทางรถไฟเป็นกิจการอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ รฟท. ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ประกอบ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และเป็นการใช้ทางรถไฟและทรัพย์สินอื่นอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ จึงเป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นการให้เอกชนขนส่งทางรถไฟโดยจ่ายค่าตอบแทน

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ขอหารือข้อกฎหมายในการให้เอกชนร่วมดำเนินการให้บริการขนส่งกับการรถไฟฯ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560, http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2541/c2_0785_2541.pdf

ต่าง ๆ ให้ รฟท. จึงเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการ หากวงเงินลงทุนเกินหนึ่งพันล้านบาทก็จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวตีความว่าการที่เอกชนเข้ามาใช้ทางรถไฟของ รฟท. ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนแล้ว แม้ว่าปัจจุบันจะได้บังคับใช้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แล้วก็ตามแต่นิยามของคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2535 กับคำว่า “ร่วมลงทุน” ตามกฎหมายร่วมลงทุนปี พ.ศ. 2556 เป็นความหมายอย่างเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณามาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 มาตรา 58⁴⁶ จะพบว่าการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าตั้งแต่มูลค่า 1 สตางค์ก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ แล้ว เนื่องจากโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าห้าพันบาท⁴⁷ ต้องดำเนินการตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามมาตรา 58 ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะเกิดความยุ่งยาก ลำช้า ในการดำเนินการอย่างมาก เนื่องจากขั้นตอนทางกฎหมายในการเตรียมการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนนั้นมีขั้นตอนระยะเวลาานกว่า 25 เดือน ต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่การจัดทำรายงานศึกษาและวิเคราะห์โครงการทุกครั้ง ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด อีกทั้ง พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมหลายประการที่จะนำมาใช้บังคับกับขั้นตอนที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งขอทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 6.3.2

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนทั้ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 มีวัตถุประสงค์ในการตราเหมือนกัน กล่าวคือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ในการให้สัมปทาน ให้สิทธิหรือร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการบริการสาธารณะของรัฐ หรือกิจการที่ผูกขาดไว้ที่รัฐ เพราะแต่เดิมก่อนจะมี พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ พ.ศ. 2535 การอนุญาตหรือให้

⁴⁶ มาตรา 58 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการจัดทำประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ทั้งนี้ หากสำนักงานเห็นว่าโครงการที่จะให้เอกชนร่วมลงทุนใดมีมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แต่เป็นโครงการที่มีความสำคัญหรือสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และสมควรดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สำนักงานเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดังกล่าวดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยนำมาตรา 29 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

⁴⁷ ปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดเพิ่มมูลค่าของโครงการที่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ตามมาตรา 23 เพิ่มมูลค่าโครงการเป็นห้าพันล้านบาท

สัมปทานกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งรัฐประสงค์จะผูกขาดตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่เอกชนแต่เพียงผู้เดียว จึงต้องมีกฎหมายดังกล่าวขึ้นมากำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการอนุญาต ให้สัมปทาน ให้สิทธิ หรือร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในลักษณะใด ๆ เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้เกิดความโปร่งใส รอบคอบ ในการร่วมลงทุน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ภาคการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองแล้ว กิจการดังกล่าวจึงจะไม่ใช้กิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ อีกต่อไป และจะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน การอนุญาตและการประกอบกิจการเดินรถไฟขึ้นมาโดยเฉพาะอยู่แล้ว หากยังจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ อีก นอกจากจะไม่ต้องตรงวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนกับเอกชนแล้ว ยังจะเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเดินรถไฟขนส่งระหว่างประเทศ ซึ่งมีการใช้ทรัพย์สินของรัฐ คือ ทางรถไฟ สถานีรถไฟขนส่งสินค้า หรือผู้โดยสารของ รฟท. หากภายหลังการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้วยังตีความ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ดังเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 785/2541 อยู่ ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการเดินรถไฟขนส่งระหว่างประเทศอย่างมาก ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับ การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งในสหภาพยุโรปก็จะพบว่าไม่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ้งยากซับซ้อนเช่นการดำเนินการตามขั้นตอน พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ แต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้มีการตีความกฎหมายให้บังคับใช้ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ กับการทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ โดยการทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์การประกอบกิจการที่จะได้บัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ที่จะได้ตราขึ้นในอนาคตอันใกล้ต่อไป โดยมีแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังนี้

แนวทางแรก คือการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ เพื่อยกเว้นการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับสัญญาการอนุญาตให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ทั้งการใช้ทางรถไฟ สถานีรถไฟที่ใช้ขนส่งผู้โดยสาร และสถานีขนส่งสินค้า โรงงานซ่อมบำรุงขบวนรถไฟของรัฐ

แนวทางที่สอง คือการบัญญัติยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ กับการทำสัญญาการอนุญาตให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ไว้โดยตรง

ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งของทั้งสองแนวทางนี้ จะช่วยทำให้ ขจัดปัญหาอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง ที่นอกจากจะไม่ต้องขออนุญาต หรือสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เพื่อประกอบ กิจการ โดยจะเปลี่ยนไปดำเนินการตามหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตของหน่วยงานประกอบกิจการ ที่มีมาตรฐานการอนุญาตอย่างเดียวกันเป็นการทั่วไปแทนแล้ว ยังไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน ของ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ในกรณีที่จะใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ระหว่างเมืองของรัฐอีกด้วย

6.3.4 ปัญหาบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายและประกอบกิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมือง

6.3.4.1 ปัญหาการกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

กระทรวงคมนาคมควรจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการกำหนด นโยบายในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเช่นเดิม โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง ขึ้นตามที่กำหนดในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจ ในการกำหนดแผนแม่บทการขนส่งระบบรางประเภทต่าง ๆ รวมทั้งแผนแม่บทเกี่ยวกับกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง และกำหนดทิศทางการประกอบกิจการเดินรถไฟ ขนส่งที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและกำหนดกรอบการอุดหนุนกิจการดังกล่าว กำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนการวิจัยพัฒนาการขนส่งทางรถไฟ กำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนให้มีการลงทุนเชื่อมต่อการขนส่งหลายรูปแบบกับการขนส่งทางรถไฟ

ทั้งนี้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายออกจากหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา การทับซ้อนอำนาจกัน เนื่องจากในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 8 ซึ่งกำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางยังมีบทบัญญัติบางประการที่อาจจะทับซ้อนกับ อำนาจหน่วยงานกำกับกิจการ เช่น อำนาจในการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านมาตรฐาน ความปลอดภัยและกำกับดูแลด้านมาตรฐานการประกอบการขนส่งทางราง อำนาจในการคุ้มครอง ผู้ใช้บริการ นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงยับยั้งการทำงานของ

หน่วยงานกำกับกิจการตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 8 (3)⁴⁸ ด้วย จึงทำให้การทำงานของหน่วยงานกำกับกิจการไม่เป็นอิสระ ต้องขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลโดยตรง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นของผู้ประกอบกิจการเอกชนรายอื่นว่าจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสหราชอาณาจักรและเยอรมนี ที่มีการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับกิจการออกจากหน่วยงานกำหนดนโยบาย จะพบว่ากระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเหล่านี้ จะไม่ได้มีอำนาจทับซ้อนหรือแทรกแซงหน่วยงานกำกับกิจการเลย ยกเว้นกรณีกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในรูปแบบสัมปทานของสหราชอาณาจักรที่กระทรวงคมนาคมยังมีบทบาทในการควบคุมกำกับตามกฎหมายและตามสัญญาสัมปทาน แต่หากเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการ ORR โดยเฉพาะแล้ว กระทรวงคมนาคมจะไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซง หรือมีอำนาจทับซ้อนการทำหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการ ORR แต่อย่างใด

6.3.4.2 ปัญหาบทบาทของการรถไฟแห่งประเทศไทยภายหลังการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

ในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองจำเป็นจะต้องพิจารณาบทบาทของ รฟท. ว่าหากจะยังคง รฟท. ไว้ รฟท. จะประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในลักษณะใดภายหลังจากมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เนื่องจากหากนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของยุโรปตามที่คุณเขียนเสนอมาใช้กับประเทศไทยแล้ว ซึ่งจะต้องมีการแบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานและกิจการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน และจากการศึกษาการดำเนินการแบ่งแยกโครงสร้างกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการผูกขาดไปสู่การเปิดเสรีในประเทศสหราชอาณาจักรและเยอรมนีนั้นจะพบว่า ทั้งสองประเทศต่างก็ได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติของตน โดยแบ่งแยกกิจการเป็นสองส่วนแล้วประกอบกิจการแต่ละส่วนในรูปแบบของวิสาหกิจเอกชน ควบคู่ไปกับการเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการเอกชนรายต่าง ๆ สามารถเข้าสู่ตลาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยคือขั้นแรกต้องแบ่งแยก ส่วนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟออกจากกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง โดยการแบ่งแยกในระดับนิติบุคคล หรือระดับสถาบันตาม

⁴⁸ ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ...

(3) สั่งให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงข้อคิดเห็นหรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายของคณะกรรมการ

...”

แนวทางของสหภาพยุโรปไว้ที่หน่วยงานของรัฐนั้น จากการที่ รฟท. มีอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้าง พัฒนา บริหารจัดการ โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองอยู่แล้ว ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ อยู่แล้ว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแต่อย่างใด เนื่องจากหากทำการยกเลิก พ.ร.บ. การจัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และแก้ไขบทบัญญัติข้อ 3 (1) ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ตามที่ผู้เขียนเสนอแล้ว เฉพาะบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่แสดงอำนาจผู้ขาดกิจการเดินรถไฟไว้ที่ รฟท. แต่อย่างใด อีกทั้ง รฟท. ยังมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองมาเป็นเวลามากกว่า 100 ปี และมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองอยู่แล้ว จึงควรให้ รฟท. ยังคงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ทั้งการก่อสร้าง บริหารจัดการ การพัฒนา บำรุงรักษา ทางรถไฟ สถานีรถไฟ ระบบอาณัติสัญญาณ ศูนย์ควบคุมการเดินรถไฟและส่วนประกอบโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ต่อไป

นอกจากนี้การดำเนินการของ รฟท. ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจในระบบมหาชนก็มีความเหมาะสมแล้ว โดยไม่มีความจำเป็นต้องแปรสภาพกลับไปเป็นส่วนราชการ เนื่องจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองมีลักษณะเป็นกิจการทางพาณิชย์กรรมที่จะมีการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแลกกับค่าตอบแทนจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเป็นหลัก จึงต้องการความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงไม่ควรจะอยู่ภายใต้ระบบราชการที่มีสายบังคับบัญชาและรูปแบบการบริหารที่ยึดติดกับกฎระเบียบของราชการบริหารส่วนกลางที่เคร่งครัด โดยเฉพาะการที่ต้องนำรายได้จากการประกอบกิจการส่งเข้าคลัง และจะใช้จ่ายได้เฉพาะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายงบประมาณประจำปี ดังเช่นที่มีผู้เสนอให้มีการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองโดยหน่วยงานรูปแบบส่วนราชการ⁴⁹ ซึ่งจากการศึกษาของผู้เขียนพบว่าในต่างประเทศทั่วโลกที่มีการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองโดยรัฐนั้นก็ล้วนแต่ดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจของรัฐในระบบกฎหมายเอกชนหรือในระบบกฎหมายมหาชน แม้แต่ในประเทศที่มีการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจไว้ที่รัฐ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็ยังแปรสภาพกระทรวงรถไฟซึ่งเป็นส่วนราชการที่ประกอบกิจการเดินรถไฟอยู่เดิม มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทเอกชนที่รัฐบาลถือหุ้นไว้ทั้งหมดเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟ⁵⁰ หรือประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่มีแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการ

⁴⁹ ประชาชาติธุรกิจ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29.*

⁵⁰ China Railway, "About CR," Accessed July 17, 2017, http://www.china-railway.com.cn/en/aboutus/profile/201512/t20151217_52545.html

เดินรถไฟระหว่างเมืองโดยได้แบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานออกจากกิจการเดินรถไฟขนส่งที่จะเปิดเสรีโดยโดยที่รัฐยังผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของเวียดนามนั้น ก็ได้จัดตั้งบริษัท Vietnam Railway Corporation เป็นวิสาหกิจเอกชนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดเป็นผู้ประกอบกิจการ⁵¹ ทั้งนี้ รฟท. ไม่ควรแปรรูปหรือแปรสภาพเป็นนิติบุคคลเอกชน เพราะนอกจากการที่ รฟท. มีอำนาจประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองตามกฎหมายอยู่แล้ว การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นจะต้องใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการบางประการ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนเพื่อก่อสร้างทางรถไฟ การเปลี่ยนแปลงย้ายร่องน้ำ คูคลอง การจำกัดสิทธิบางประการของผู้ที่มีที่ดินอยู่ข้างทางรถไฟเพื่อความปลอดภัยในการเดินรถไฟ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยวางหลักการว่าการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ และอำนาจมหาชนนี้ก็ต้องเป็นบุคคลในระบบกฎหมายมหาชนเท่านั้นที่จะมีอำนาจเช่นนี้ได้ หากยอมให้เอกชนมีอำนาจมหาชนเช่นนี้ได้ก็อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 27 ดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวางหลักการไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 35/2550

ส่วนการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งนั้น ผู้เขียนเห็นว่า รฟท. ไม่ควรมีบทบาทผู้ประกอบการรถไฟขนส่งในขณะเดียวกันต่อไป เพราะหากศึกษาการดำเนินการของบริษัท DB AG ของเยอรมนีที่ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานและบริษัทประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง จะพบว่า DB AG ใช้อำนาจกีดกันการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนรายอื่น เนื่องจากมีส่วนได้เสียในด้านความเป็นเจ้าของระหว่างผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้การที่จะให้ รฟท. ยังคงดำเนินการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งด้วย แม้จะมีการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเดินรถไฟขนส่งโดยเฉพาะ ก็อาจเกิดการอุดหนุนข้ามกิจการ (Cross Subsidy) ได้ ตัวอย่างเช่น ในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ รฟท. อาจจะเก็บค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่สูงมากจนกิจการเดินรถไฟขนส่งทั้งของเอกชนรายอื่นและของ รฟท. มีต้นทุนการประกอบกิจการที่สูง แต่กิจการเดินรถไฟขนส่งที่ประกอบกิจการโดยบริษัทลูกของ รฟท. สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะอาจมีการถ่ายโอนเงินอุดหนุนจากการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนรายอื่น และจะเป็น

⁵¹ ปวีณา โสมวงศ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย : ศึกษาประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, น.32.

อุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น เนื่องจากการดำเนินการลักษณะเช่นนี้ เท่ากับว่าโครงสร้างพื้นฐานไม่มีความเป็นกลางเพราะผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานลงไปเป็นผู้ประกอบการในตลาดเดินรถไฟขนส่งด้วย

ในกรณีเช่นนี้ เมื่อมีการตรากฎหมายเพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง และมีการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งแล้ว อาจพิจารณา โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเฉพาะที่เกี่ยวกับด้านการเดินรถ ทั้งหัวรถจักร ขบวนรถไฟต่าง ๆ ซึ่งยังมีสภาพใช้งานได้ตามมาตรฐานที่หน่วยงานกำกับกิจการที่จะจัดตั้งขึ้นกำหนดให้แก่รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ประกอบการด้านการเดินรถไฟขนส่งรายอื่น ที่จะมาทำหน้าที่เดินรถไฟขนส่งแทน รฟท. ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในหัวข้อ 6.3.4.2 โดยในการโอนทรัพย์สินต่าง ๆ จะต้องได้รับการประเมินราคาจากหน่วยงานประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นกลางเสียก่อน ส่วนทรัพย์สินอื่น ๆ ของ รฟท. นอกจากที่ได้กล่าวถึงข้างต้น โดยเฉพาะที่ดินบริเวณทางรถไฟและสถานีรถไฟที่มีอยู่มากกว่า แสนไร่ของ รฟท. นั้น ก็คงยังเป็นของ รฟท. ต่อไป

ส่วนมาตรการทางด้านกฎหมายจำเป็นจะต้องจำกัดอำนาจในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. โดยทำการแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 6 ซึ่งเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รฟท. โดยแก้ไขมาตรา 6 (2) ที่ปัจจุบันมีบทบัญญัติว่า “จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” โดยอาจดำเนินการแก้ไขแล้วใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้แทน “จัดดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ รวมถึงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในเขตทางของกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง เว้นแต่กรณีที่ต้องจัดให้มีบริการเดินรถไฟขนส่งในกรณีจำเป็นฉุกเฉินตามที่หน่วยงานกำกับกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางราง ประกาศกำหนด” รวมทั้งยกเลิกบทบัญญัติอำนาจของ รฟท. ตามมาตรา 9 (7) ที่บัญญัติว่า “รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ”

โดยผู้เขียนได้เปิดช่องให้ รฟท. สามารถประกอบธุรกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟขนส่ง เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รอบสถานีรถไฟ การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ต่าง ๆ ในบริเวณสถานีรถไฟ หรือแม้แต่การรับจ้างซ่อมบำรุงขบวนรถไฟของผู้ประกอบการเอกชน นอกจากนี้ถ้อยคำใหม่ในมาตรา 6 (2) ที่ผู้เขียนเสนอยังเปิดช่องไว้ในกรณีที่จำเป็นฉุกเฉินแต่จำเป็นต้องให้บริการเดินรถไฟขนส่ง เช่น ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งตามสัญญาสัมปทานให้บริการรถไฟโดยสารที่เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ประกอบการ เช่น กรณีตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทำให้ไม่สามารถเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งต่อไปได้

และหน่วยงานกำกับกิจการก็ไม่สามารถจะจัดหาผู้ประกอบการรายอื่นมาให้บริการเดินรถไฟแก่ประชาชนได้ทันที รฟท. ก็อาจจะมาเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งนี้เป็นการชั่วคราวตามที่หน่วยงานกำกับกิจการจะได้ประกาศกำหนด

ในด้านรายได้ของ รฟท. ภายหลังจากการปรับบทบาทเพื่อรองรับการเปิดเสรี นอกจาก รฟท. จะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง ทั้งค่าธรรมเนียมการใช้ทางรถไฟ ค่าธรรมเนียมการจอดขบวนรถไฟที่สถานีแล้ว รฟท. ยังสามารถมีรายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บริเวณสถานีรถไฟ รอบสถานีรถไฟ และข้างทางรถไฟ มีรายได้จากการรับซ่อมบำรุงขบวนรถไฟ รวมทั้งควรจะต้องได้รับงบประมาณอุดหนุนกิจการโครงสร้างพื้นฐานโดยตรงจากรัฐบาลผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล เพื่อสนับสนุนในการพัฒนาขยายโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในวาระใหญ่ภายหลังจากที่โครงสร้างพื้นฐานมีอายุการใช้งานมาก หรือประสบภัยธรรมชาติครั้งรุนแรง เนื่องจากการสนับสนุนให้มีโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ ถือเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐที่จะช่วยให้เกิดการขนส่งอันเป็นบริการสาธารณะขึ้นภายในประเทศ โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดแผนแม่บทการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ชัดเจนเพื่อใช้เป็นกรอบในการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทันต่อความต้องการใช้โครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งต่อไป

นอกจากนี้รัฐบาลควรจะต้องรับโอนภาระหนี้สินของ รฟท. ที่มีอยู่ในปัจจุบันเกือบ 1 แสนล้านบาท เนื่องจากหนี้สินดังกล่าวเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามภารกิจของรัฐ และตามนโยบายของรัฐบาลในการก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง รวมทั้งการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารประเภทที่ให้บริการเชิงสังคม ซึ่งการดำเนินการรับโอนหนี้สินโดยรัฐบาลนี้ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนีก็ได้ดำเนินการมาแล้วเมื่อครั้งที่จะเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเหล่านี้ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดแล้วในบทที่ 3 และบทที่ 4 ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติของทั้งสองชาตินี้ กลับมามีสถานะทางการเงินที่มั่นคงขึ้นอีกครั้ง มีสภาพคล่องในการประกอบกิจการขึ้นอย่างมาก จนสามารถกลับมาทำกำไรจากการประกอบกิจการได้อีกครั้งหนึ่งภายหลังการเปิดเสรีการประกอบกิจการเพียงไม่กี่ปี ส่วนรัฐบาลจะรับโอนไปเท่าใดนั้นอาจจำเป็นต้องประเมินว่าหนี้สินจำนวนเท่าใดที่เกิดจากการดำเนินการตามภารกิจของรัฐ ไม่ใช่เป็นหนี้สินที่เกิดจากการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพของ รฟท. เพื่อที่จะสร้างวินัยในการบริหารกิจการของ รฟท. และรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ ไม่ให้บริหารงานโดยขาดประสิทธิภาพแล้วขอให้รัฐบาลรับโอนหนี้สินไปบริหารจัดการแทน

ทั้งนี้ในการควบคุมกำกับกิจการปฏิบัติงานของ รฟท. นอกจาก รฟท. จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของกระทรวงคมนาคมตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย แล้ว รฟท. ก็จะต้องมีสถานะเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ รายหนึ่ง

โดยเป็นผู้ประกอบกิจการประเภทโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟเช่นเดียวกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในประเทศสหราชอาณาจักรและเยอรมนี เนื่องจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่ รฟท. ประกอบกิจการนั้นมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และเป็นกิจการทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก หากเกิดปัญหาการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพหรือมีการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคแล้วจะก่อผลกระทบในวงกว้างอย่างรุนแรงจึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานกำกับกิจการเข้ามาควบคุมกำกับทั้งด้านเทคนิคและด้านเศรษฐกิจด้วย

6.3.4.3 ปัญหาการถ่ายโอนบทบาทการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทย

จากการที่ผู้เขียนมีข้อเสนอให้แบ่งแยกกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองให้ รฟท. เป็นผู้ผูกขาดประกอบกิจการต่อไป และแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 6 (2) และมาตรา 9 (7) เพื่อจำกัดอำนาจไม่ให้ รฟท. มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งต่อไป เพื่อให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายใดเป็นพิเศษนั้น จึงมีปัญหาว่าการที่ปัจจุบัน รฟท. มีทรัพย์สินเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟขนส่งจำนวนมาก เช่น หัวรถจักรมากกว่า 200 คัน ตู้รถไฟขนส่งผู้โดยสาร ตู้รถไฟขนส่งสินค้าต่าง ๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งอีกหลายพันคน เช่น พนักงานขับรถไฟ ซึ่งก็ล้วนแต่เป็นคนของ รฟท. ทั้งสิ้น หากจะให้ รฟท. ยุติภารกิจการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองแล้ว รัฐควรจะมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งได้หรือไม่ แล้วหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับโอนบทบาทการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท.

ผู้เขียนเห็นว่ารัฐยังคงสามารถมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งได้ต่อไปโดยไม่มีปัญหาขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 75 วรรคสอง ที่มีบทบัญญัติกำหนดแนวนโยบายไม่ให้รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งโดยเฉพาะการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารมีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่เป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอนุญาตให้รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการมีส่วนได้เสียในความเป็นเจ้าของระหว่างผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน กับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจึงควรดำเนินการโอนทรัพย์สินและบุคลากรเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. ไปให้รัฐวิสาหกิจแห่งอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง ซึ่งก็มีปัญหาว่าควรจะให้รัฐวิสาหกิจแห่งใดเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง จึงจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองที่จะเปิดเสรีในอนาคต

ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางการถ่ายโอนทรัพย์สินในกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. ไปให้รัฐวิสาหกิจแห่งอื่นเป็นผู้ประกอบการแทนนั้น ควรจะดำเนินการถ่ายโอนกิจการให้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เนื่องจากการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนหรือมีสิทธิพิเศษในการประกอบกิจการดังเช่นการเป็นผู้ประกอบการ โครงสร้างพื้นฐานแต่อย่างใด อีกทั้งทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการเดินรถไฟขนส่งอันได้แก่ หัวรถจักรดีเซลไฟฟ้า ขบวนรถไฟดีเซลราง ตู้รถไฟขนส่งผู้โดยสาร ตู้รถไฟขนส่งสินค้า ของ รฟท. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้มาโดยการทำสัญญาซื้อขายภายใต้ความสัมพันธ์ตามระบบกฎหมายเอกชน จึงไม่ได้มีปัญหา ข้อจำกัดทางกฎหมายใด ๆ ในการโอนทรัพย์สินเหล่านี้ให้แก่นิติบุคคลเอกชนแห่งอื่น โดยสามารถ โอนทรัพย์สินเหล่านี้ได้โดยนิติกรรมตามระบบกฎหมายเอกชนได้ตามปกติ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนิติบุคคลเอกชนจะช่วยทำให้รัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองมีอิสระในการดำเนินการมากกว่าการเป็นนิติบุคคล ตามระบบกฎหมายมหาชน เช่น ไม่ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณในการลงทุนจากรัฐสภา ไม่ต้อง ขออนุมัติแผนการลงทุนจากคณะรัฐมนตรี มีอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลตามเงื่อนไข ของตลาดแรงงานได้สะดวกขึ้น อีกทั้งจะทำให้รัฐวิสาหกิจผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งดังกล่าว มีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนรายอื่น ซึ่งจะทำให้เกิด ความเป็นธรรมในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง ที่ผู้ประกอบการทุกรายมีสิทธิเสมอภาค กันอย่างทั่วหน้า ส่วนรัฐวิสาหกิจตามระบบกฎหมายเอกชนที่จะรับการถ่ายโอนทรัพย์สินดังกล่าว ของ รฟท. นั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอในการดำเนินการ 2 แนวทางเลือก ได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันได้มีการจัดตั้ง บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่ รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจระบบขนส่งทางรถไฟ เชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานกรุงเทพฯ และส่วนต่อขยาย รวมถึงธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการบริษัท⁵² ซึ่งปัจจุบันบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ให้บริการ เดินรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนระหว่างสถานีพญาไทถึงสถานีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอยู่แล้ว โดยการดำเนินงาน ของบริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด อยู่ภายใต้การควบคุมของ รฟท. อย่างใกล้ชิด ต้องได้รับอนุมัติ การดำเนินการต่าง ๆ จาก รฟท. หรือให้ รฟท. เป็นผู้มีส่วนอำนาจทำการแทนบริษัทเนื่องจาก รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท ทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว ไม่เกิดประสิทธิภาพ

ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการปรับบทบาทของ รฟท. เพื่อรองรับการเปิดเสรี การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองควรจะดำเนินการโอนหุ้นที่ รฟท. ถืออยู่ใน

⁵² บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด, รายงานประจำปี 2557, (กรุงเทพมหานคร : เอกพิมพ์ไท, 2558), น.25.

บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด ทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว เพื่อให้ รฟท. จะได้ไม่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอันอาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ที่ผู้เขียนเสนอให้ทำการแก้ไข รวมทั้งต้องไม่ให้ข้าราชการในกระทรวงคมนาคมหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ รฟท. เข้าไปเป็นผู้บริหารในบริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกการบริหารกิจการเดินรถไฟในระดับกระทรวงอย่างแท้จริง โดยเมื่อกระทรวงการคลังเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นแทน รฟท. แล้ว ควรจะดำเนินการแก้ไขข้อบังคับของบริษัท ให้สามารถประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งได้เป็นการทั่วไป และทำการโอนทรัพย์สินตลอดจนบุคลากรของ รฟท. ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟขนส่งมาที่บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด เพื่อที่บริษัท จะได้ใช้ในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งเป็นการทั่วไปต่อไป รวมทั้งอาจแก้ไขชื่อบริษัทไม่ให้มีความเกี่ยวข้องกับ รฟท. โดยอาจใช้ชื่อว่า “บริษัท รถไฟฟ้าประเทศไทย จำกัด” ทั้งนี้บริษัทจะต้องมีสถานะดังเช่นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งภาคเอกชนรายอื่น โดยไม่มีสิทธิพิเศษใด ๆ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือใบอนุญาตประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้าตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... จากหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟที่จะจัดตั้งขึ้น เพื่อที่บริษัทจะได้เข้าไปแข่งขันประกอบกิจการกับเอกชนรายอื่นในกิจการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์ และสามารถเข้าไปแข่งขันยื่นข้อเสนอขอประกอบกิจการในเส้นทางที่มีลักษณะเป็นการให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในลักษณะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่อไป

แนวทางที่สอง ดำเนินการจัดตั้ง “บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย” ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ในทำนองเดียวกับแนวทางตามที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ที่ได้เห็นชอบแนวทางการดำเนินการของกระทรวงคมนาคมในการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟ โดยให้ รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด⁵³ โดยควรกำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย และให้ความเห็นชอบในการถ่ายโอนทรัพย์สินเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. ตลอดจนพนักงานของ รฟท. ที่สมัครใจโอนย้ายไปเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินการ

⁵³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) และร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.” สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2560, https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99322540

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าในการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งนี้ จะต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวทั้งหมด และจะต้องไม่ให้ข้าราชการของกระทรวงคมนาคม หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับ รฟท. เช่น ผู้ที่เป็นกรรมการของ รฟท. เข้าไปเป็นผู้บริหารในบริษัทเดินรถไฟขนส่งที่จะจัดตั้งขึ้นมา เพื่อเป็นการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของและแบ่งแยกการบริหารกิจการเดินรถไฟในระดับกระทรวง ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองซึ่งก็คือ รฟท. ไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงในการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายใดรายหนึ่ง และสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย⁵⁴ ที่ผู้เขียนได้เสนอทำการแก้ไขมาตรา 6 (2) และมาตรา 9 (7) ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 6.3.4.2 ทั้งนี้บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทยดังกล่าวจะมีสถานะเท่าเทียมกับผู้ประกอบการเดินรถไฟเอกชนรายอื่น โดยจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งจากหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... เพื่อประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านก่อนที่เอกชนจะเข้าสู่ตลาดโดยสมบูรณ์ และทำการแข่งขันกับเอกชนรายอื่นเมื่อมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟอย่างสมบูรณ์ทั้งในการแข่งขันให้บริการในเชิงพาณิชย์ หรือเข้าไปแข่งขันยื่นข้อเสนอให้บริการในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่สองนี้น่าจะสอดคล้องกับหลักความพิเศษเฉพาะกิจการของรัฐวิสาหกิจ (speciality) มากกว่าแนวทางที่หนึ่ง เนื่องจากภารกิจของบริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการให้บริการเดินรถไฟฟ้ายานขนส่งผู้โดยสารจากชานเมืองเข้าสู่ใจกลางเมือง (commuter train) โดยเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการให้บริการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. ในปัจจุบันที่ขนส่งผู้โดยสารและสินค้าในระยะทางไกลข้ามระหว่างเมือง ผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทยขึ้นมาใหม่เพื่อรับโอนบทบาทการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของ รฟท. น่าจะมีความเหมาะสมมากที่สุด

โดยในการดำเนินการตามแนวทางที่หนึ่งและแนวทางที่สองนั้น เมื่อได้มีการตราร่าง พ.ร.บ. การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย และในร่างกฎหมายฉบับนี้จะได้มีการจัดตั้งบรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ⁵⁴ ก็ควรดำเนินการ

⁵⁴ ร่าง พ.ร.บ. การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป, ดู สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ...”,

ให้บรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติตามร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏตาม ข้อเสนอแนะทางที่หนึ่งและแนวทางที่สองแทนกระทรวงการคลัง เพื่อให้การบริหารงานในรัฐวิสาหกิจ ทั้งสองแห่งมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ในการโอนพนักงานของ รฟท. ไปให้บริษัทตามแนวทางที่หนึ่ง หรือแนวทางที่สองนี้ แม้ว่านิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานของ รฟท. กับ รฟท. จะเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานในระบบกฎหมายเอกชน และการโอนพนักงานดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ ของพนักงานแต่ละคนอยู่แล้ว แต่พนักงานที่จะโอนย้ายอาจจะเกิดความกังวลในปัญหาสถานะ ความมั่นคง สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ การนับระยะเวลาทำงานของตนที่เคยทำงานกับ รฟท. มาเป็นเวลานาน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของร่าง พ.ร.บ. การรถไฟ แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โดยเสนอให้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับ พ.ร.บ. พุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 25 เพื่อจูงใจให้ มีการโอนย้ายพนักงานไปยังบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ให้พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ประสงค์จะโอนย้ายไปยัง บริษัทผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งของรัฐตามที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้รับโอนกิจการ เดินรถไฟขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิ ประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าว ในการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการโอนย้ายเป็นการเลิกจ้าง

ให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานที่โอนย้ายไปเป็นลูกจ้าง ของบริษัทผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งตามวรรคหนึ่ง และโอนย้ายเงินสะสมและเงินสมทบใน ส่วนที่เกี่ยวข้องไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ดังกล่าวย่อยละสองในช่วงห้าปีแรก”

6.3.5 ปัญหาการให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองที่มีลักษณะเป็นบริการ สาธารณะขั้นพื้นฐานของรัฐ

เนื่องจากข้อเสนอของผู้เขียนที่มีข้อเสนอว่าไม่ควรให้ รฟท. เป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอีกต่อไปนั้น แต่การที่ รฟท. เป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่มีลักษณะเป็น การให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชน อันเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ

สืบค้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2560, <http://www.sepo.go.th/tinyMCE/plugins/filemanager/thumbs/laws/152/16-09-59-v1-1.pdf>

มีหน้าที่จะต้องจัดบริการเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยเสมอภาคกันนั้น ซึ่งปัจจุบันมีผู้ใช้บริการดังกล่าวของ รฟท. อยู่ถึงประมาณปีละ 30 ล้านเที่ยวคนโดยได้รับการอุดหนุนชดเชยต้นทุนการประกอบกิจการจากรัฐบาล หากเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว อาจมีปัญหาว่าจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานดังกล่าวอย่างไร เพราะหากดำเนินการในรูปแบบเชิงพาณิชย์ทั้งหมด ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนนับสิบล้านคนที่ต้องพึ่งพาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานประเภทนี้ที่จะต้องมียาจ่ายเพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่เคยใช้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่น้อยมาก

ผู้เขียนเห็นว่าควรนำรูปแบบการประมูลสัมปทาน (Franchise) ในเส้นทางที่ภาครัฐกำหนดให้เป็นเส้นทางบริการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน โดยกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานกำกับกิจการจะได้กำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นต่ำเอาไว้แล้วให้เอกชนรายต่าง ๆ ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งยื่นข้อเสนอแข่งขันกัน โดยหน่วยงานที่ทำการคัดเลือกอาจพิจารณาประเด็นการรับเงินอุดหนุนจากรัฐน้อยที่สุด ประกอบกับมาตรฐานการให้บริการที่ผู้ประกอบการยื่นข้อเสนอมา โดยผู้ประกอบการในรูปแบบนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างเข้มงวด ทั้งการกำหนดอัตราค่าบริการ มาตรฐานการให้บริการ แสดงรายรับ รายจ่าย ซึ่งจะต้องแบ่งแยกบัญชีกับกิจการให้บริการเดินรถไฟขนส่งเชิงพาณิชย์อื่น ๆ ที่ผู้ประกอบการให้บริการอยู่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนกิจการประเภทนี้ไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เพื่อให้หน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานกำกับกิจการใช้เป็นฐานอำนาจและกรอบการดำเนินการ โดยการที่รัฐให้การอุดหนุนกิจการประเภทนี้แก่วิสาหกิจเอกชนไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เพราะหลักความเสมอภาคนั้นเรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อกรณีที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไป และการอุดหนุนการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้มีลักษณะเกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁵⁵ เนื่องจากการอุดหนุนดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ ให้สามารถเดินทางได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

การดำเนินการให้มีการแข่งขันในลักษณะนี้จะช่วยทำให้การอุดหนุนบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานนี้มีความโปร่งใส และลดรายจ่ายภาครัฐลงได้มากขึ้น ดังเช่นที่ประเทศ

⁵⁵ ฤทธิภักดิ์ กัลป์ยานภักดิ์, “การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจโดยรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 79-82.

สหราชอาณาจักรและเยอรมนีได้ดำเนินการตามข้อกำหนดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟของสหภาพยุโรปตั้งที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 มาแล้ว เพราะมีการเปิดให้ผู้ประกอบการรายต่าง ๆ แข่งขันยื่นข้อเสนอเพื่อให้ได้รับสิทธิเป็นผู้ให้บริการสาธารณะประเภทนี้แทนที่ระบบเดิมที่มีการผูกขาดการดำเนินการไว้ที่รัฐวิสาหกิจ จนทำให้ไม่มีการแข่งขันต้นทุนการประกอบกิจการที่มีลักษณะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานนี้ และภาครัฐก็ไม่อาจรู้ต้นทุนการประกอบกิจการที่แท้จริงได้ เนื่องจากไม่มีการแข่งขันเกิดขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานกำกับกิจการควรจะต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังไม่ให้กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารในลักษณะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานนี้มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารเชิงพาณิชย์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐอาจจะกำหนดเส้นทางสัมปทานกิจการเดินรถไฟประเภทนี้เฉพาะเส้นทางรถไฟชานเมือง หรือรถไฟท้องถิ่นที่ รฟท. ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน หรือหากจำเป็นต้องให้บริการเดินรถไฟขนส่งทางไกลที่มีระยะทางตั้งแต่ 300 กิโลเมตรขึ้นไปในบางเส้นทางก็ควรจะกำหนดประเภทให้บริการได้เฉพาะรถไฟขนส่งผู้โดยสารชั้นสาม โดยควรมีจำนวนเที่ยวรถที่ไม่มากจนเกินไปเนื่องจากการแข่งขันกับการให้บริการเดินรถไฟขนส่งเชิงพาณิชย์โดยใช้เงินของรัฐอุดหนุนกิจการ จนทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนเชิงพาณิชย์ไม่สนใจที่จะเข้าสู่ตลาด ซึ่งในกรณีนี้ก็ต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายต่าง ๆ ก่อนกำหนดเส้นทางสัมปทานด้วย

อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางแข่งขันเพื่อให้ได้รับสิทธิสัมปทานนี้มาใช้ อาจเกิดปัญหาว่า หากเส้นทางที่กำหนดให้เป็นเส้นทางสัมปทานบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานดังกล่าว ไม่มีผู้ประกอบการเอกชนรายใดสนใจมาให้บริการ หรือมีผู้ยื่นข้อเสนอเพียงรายเดียวหรือน้อยราย จนไม่มีการแข่งขันกัน หรือในกรณีเส้นทางเดินรถไฟในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อาจจะมีความเสี่ยงภัยกว่าเส้นทางอื่นจนผู้ประกอบการภาคเอกชนไม่กล้าที่จะเข้าไปประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง หรือการที่ผู้ประกอบการเอกชนตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบกิจการหรือไม่สามารถให้บริการเดินรถไฟขนส่งประเภทนี้ต่อไปได้อย่างกะทันหัน จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เหล่านี้สามารถใช้บริการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีค่าบริการในราคาถูกลงได้

เนื่องจากผู้เขียนได้เสนอให้จัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย ที่มีกระทรวงการคลังหรือบรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ขึ้นมาเพื่อรับโอนทรัพย์สินและบุคลากรในกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. รับโอนทรัพย์สินและบุคลากรในกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. ตามที่ได้เสนอในหัวข้อ 6.3.4.3 ไปแล้วนั้น ในการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ไม่มีกำไรนี้ จึงอาจให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเข้าไปแข่งขันยื่นข้อเสนอประกอบกิจการในเส้นทางต่าง ๆ ที่ภาครัฐกำหนดให้เป็นเส้นทางบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ

ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนตามภารกิจของรัฐนี้ รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถเข้าทำการประมูลเส้นทางสัมปทานเดินรถไฟโดยสารที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 75 วรรคสอง ที่มีบทบัญญัติกำหนดแนวนโยบายไม่ให้รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่เป็นช้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอนุญาตให้รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้

ดังนั้นการที่ให้บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทยที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามข้อเสนอในหัวข้อ 6.3.4.3 นั้น สามารถเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานนี้ได้ จะช่วยแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกิจการเดินรถไฟที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่อาจไม่สามารถทำกำไรจากการประกอบกิจการตามปกติได้แล้ว ไม่มีผู้ประกอบการเอกชนรายใดสนใจเข้าประมูลสัมปทาน หรืออาจมีเอกชนน้อยรายที่เข้าประมูลสัมปทาน จนทำให้ไม่เกิดการแข่งขันกันในการยื่นข้อเสนอขออนุญาตสัมปทานจากรัฐ ซึ่งบริษัทดังกล่าวจะเป็นผู้เล่นในตลาดที่เข้ามาถ่วงดุลผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นในตลาด การให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานนี้เพื่อไม่ให้มีการแข่งขันน้อยรายหรือไม่มีการแข่งขันจนทำให้ภาครัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนกิจการที่สูงเกินสมควรต่อไป

6.4 การควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

ปัจจุบันยังไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นกิจการที่รัฐผูกขาดการประกอบกิจการโดยรัฐวิสาหกิจคือ รฟท. จึงมีเพียงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (Tutelle) โดยกระทรวงคมนาคม ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ เช่น การให้ รฟท. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรี หรือกฎหมาย ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงควบคุมการดำเนินการผ่านการอนุมัติงบประมาณ และการดำเนินการที่สำคัญตามที่ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่ได้มีหน่วยงานที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะ มาคอยควบคุมกำกับด้านเทคนิคการประกอบกิจการของ รฟท. แต่อย่างใด จึงทำให้กิจการเดินรถไฟของ รฟท. มีปัญหาคุณภาพในการให้บริการด้านต่าง ๆ ในปัจจุบันจึงมีความพยายามจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงคมนาคม ขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการระบบขนส่งมวลชนทางรางทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นระบบรถไฟระหว่างเมือง รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายในเขตเมือง และการขนส่งทางรางรูปแบบอื่น ๆ โดยจัดทำร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ขึ้นมาเพื่อจัดตั้งองค์กรกำหนดนโยบายการขนส่งทางราง

และหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม แนวทางการควบคุมกำกับตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ยังมีปัญหาต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

6.4.1 ปัญหารูปแบบของหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ที่อยู่ระหว่างตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับกิจการเดินรถไฟสองหน่วยงาน ได้แก่ กรมการขนส่งทางราง และคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางราง โดยกรมการขนส่งทางรางเป็นส่วนราชการที่จะถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ตามร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ที่กำหนดให้จัดตั้งกรมการขนส่งทางราง สังกัดกระทรวงคมนาคม และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม (สนข.) และขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐของ สนข. เฉพาะสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางราง และกำหนดอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางของกรมการขนส่งทางรางไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ส่วนคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรางเป็นคณะกรรมการตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 12⁵⁶ มีกรรมการจำนวน 13 คน ที่มีปลัดกระทรวงคมนาคมหรือรองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมีองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และมีอธิบดีกรมการขนส่งทางรางเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางราง

⁵⁶ ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 12 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือรองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กรุงเทพมหานคร อย่างละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการขนส่งทางรางจำนวนไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น”

ระดับนโยบายเหนือกรรมการขนส่งทางรางอีกชั้นหนึ่ง โดยอธิบดีกรรมการขนส่งทางรางมีอำนาจควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด⁵⁷

จะเห็นได้ว่าการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟตามแนวทางของร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เป็นการควบคุมกำกับโดยส่วนราชการและคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากข้าราชการประจำ โดยประธานคณะกรรมการเป็นข้าราชการจากกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล รฟท. อยู่แล้ว ส่วนคณะกรรมการก็เป็นข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ที่อาจมีตำแหน่งระดับต่ำกว่าปลัดกระทรวง ผู้เขียนจึงเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งและอาจมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1) การจัดตั้งกรรมการขนส่งทางรางเป็นหน่วยงานกำกับกิจการในระดับปฏิบัติการภายใต้สายบังคับบัญชารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ทำให้หน่วยงานกำกับกิจการไม่ได้ถูกแยกออกจากหน่วยงานวางนโยบายคือกระทรวงคมนาคม และผู้ประกอบการซึ่งมี รฟท. รฟม. และบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคมอีกเช่นกัน โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ก็มาจากการเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการที่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยตรงอีก จึงทำให้หน่วยงานกำกับกิจการเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย และรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอีกด้วย กรรมการขนส่งทางรางซึ่งจะเป็นหน่วยงานกำกับกิจการที่ถูกจัดตั้งขึ้นจึงอาจไม่ได้ถูกแบ่งแยกออกจากหน่วยงานกำหนดนโยบาย และผู้ประกอบการอย่างชัดเจน ทำให้ผู้ประกอบการ และหน่วยงานกำกับกิจการอาจมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกัน อีกทั้งการออกกฎเพื่อควบคุมกำกับกิจการ อธิบดีกรรมการขนส่งทางรางยังต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 17 และมาตรา 18 อีกด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงมีสถานะเป็นผู้ควบคุมกำกับกิจการด้วย

แนวทางการวางโครงสร้างหน่วยงานกำกับกิจการตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ จะส่งผลให้หน่วยงานกำกับกิจการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความลำเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ที่ควบคุมกำกับกิจการรถไฟจนอาจทำให้การควบคุมกำกับไม่มีประสิทธิภาพ แนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวทางตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ที่วางแนวทางให้แบ่งแยกหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ผู้ประกอบการ และหน่วยงานกำกับกิจการ

⁵⁷ ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 15 บัญญัติว่า “ให้อธิบดีมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกลไกกำกับดูแลที่คณะกรรมการกำหนด”

ออกจากกัน เพื่อให้การควบคุมกำกับกิจการเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอย่างน้อยต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับกิจการขนส่งทางราง กับผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางในระดับกระทรวง จึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนได้

2) การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรางเป็นหน่วยงานกำกับกิจการอีกหน่วยหนึ่งในระดับนโยบายที่ทำหน้าที่เหนือกรมการขนส่งทางราง โดยมีองค์ประกอบจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะประธานที่เป็นปลัดกระทรวงคมนาคม และมีข้าราชการประจำเป็นกรรมการ ก็ย่อมจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ขาดความเป็นอิสระเช่นกัน เนื่องจากมีประธานที่มาจากกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล รฟท. โดยตรง ซึ่งอาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ รฟท. ทั้งการแต่งตั้งผู้บริหาร รวมถึงรายได้จากการนำส่งของรัฐวิสาหกิจ ประธานกรรมการจึงย่อมจะโน้มเอียงเข้าข้าง รฟท. มากกว่า ส่วนกรรมการอื่นเกือบทั้งหมดก็เป็นข้าราชการประจำที่อาจจะมีตำแหน่งระดับต่ำกว่าปลัดกระทรวง ย่อมจะเกิดความเกรงใจต่อประธานกรรมการทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ ในการควบคุมกำกับกิจการของคณะกรรมการไม่เป็นอิสระ ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการลำเอียง ขาดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากปัจจุบันกิจการเดินรถไฟในประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟเป็นการเฉพาะ อีกทั้งหน่วยงานกำกับกิจการที่มีความพยายามในการจัดตั้งขึ้นตามแนวทางของรัฐบาลก็มีลักษณะขาดความเป็นกลางจนอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงเห็นสมควรยกเลิกแนวทางจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางตามที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ และการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางตามร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าจะต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการที่มีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยทำการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เพื่อจัดให้มีหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟทั้งหมด ผู้เขียนจึงเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ เพื่อร่วมกันใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ หรือคำสั่งในการควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางทั้งระบบในลักษณะการควบคุมกำกับแนวตั้ง (Single Regulator) ซึ่งรวมถึงกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองด้วย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีหน่วยงานกำกับกิจการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านอื่น ๆ ดังเช่นกรณีของประเทศเยอรมนีที่มีหน่วยงานกำกับกิจการที่เชี่ยวชาญการควบคุมกำกับด้านโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะ จึงทำให้มีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระดับสหพันธรัฐ 2 แห่งซึ่งมีทั้งลักษณะที่ควบคุมกำกับแนวตั้งและควบคุมกำกับ

หลายกิจการ สำหรับกรณีประเทศไทยจึงควรมีหน่วยงานกำกับกิจการขนส่งทางรางที่มีอำนาจควบคุมกำกับแนวดิ่งเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพ

โดยผู้เขียนมีข้อเสนอว่าอาจจะให้คณะกรรมการดังกล่าวมีชื่อว่า “คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” และควรจะมีองค์ประกอบคณะกรรมการที่เป็นอิสระ ไม่เป็นข้าราชการประจำ และเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในด้านกิจการเดินรถไฟ ด้านวิศวกรรม ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านการคุ้มครองผู้บริโภค มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

ส่วนการควบคุมกำกับในระดับธุรการที่จะช่วยเหลือทางเทคนิคแก่คณะกรรมการตามกลไกที่คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางได้วางเอาไว้ ควรจะจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการขึ้นตรงต่อคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง ซึ่งควรมีรายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง รวมถึงอาจได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภา มีเจ้าพนักงานประจำสำนักงานคณะกรรมการฯ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางให้เป็นไปตามแนวทางการกำหนด สั่งการของคณะกรรมการฯ โดยมีความคุ้มกันในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ จะได้กำหนด และมีตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางหรือเลขาธิการสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าพนักงานและบุคลากรประจำสำนักงานฯ การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้น่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ประกอบการเอกชนได้มากกว่าหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบส่วนราชการตามแนวทางที่มีแนวคิดดำเนินการในปัจจุบัน

6.4.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

โดยปกติแล้วการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของหน่วยงานกำกับกิจการจะต้องมีอำนาจในการควบคุมกำกับเชิงเทคนิค และการควบคุมกำกับเชิงเศรษฐกิจ โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น กฎ หรือคำสั่ง ซึ่งหน่วยงานกำกับกิจการตาม พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มีอำนาจหน้าที่หลักตามที่กำหนดในมาตรา 14⁵⁸ และมาตรา 15 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอำนาจของ

⁵⁸ ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใช้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 18 และมาตรา 19 เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง

คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรางนี้มีความเหมาะสมระดับหนึ่งแล้ว และควรจะให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางตามที่คุณเขียนเสนอในตอนท้ายของหัวข้อ 6.4.1 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังเห็นว่าอำนาจการควบคุมกำกับกิจการของหน่วยงานกำกับกิจการตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ นี้ยังอาจมีความไม่เหมาะสมบางประการในประเด็นดังต่อไปนี้

6.4.2.1 ปัญหาอำนาจในการออกกฎเพื่อควบคุมกำกับกิจการ

หากพิจารณาอำนาจในการออกกฎเพื่อควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางตามที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ แล้วจะพบว่าอำนาจในการออกกฎเกือบทั้งหมดเป็นของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงคมนาคมในการออกกฎกระทรวงตามที่อธิบดีกรมการขนส่งทางรางเสนอตามมาตรา 17 และมาตรา 18 ของร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เช่น การออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง มาตรฐานด้านขบวนรถ โครงสร้างอัตราและระบบจัดเก็บค่าบริการ อีกทั้งอำนาจในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 18 ยังทับซ้อนกับอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 (1) เนื่องจากแนวทางตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เป็นการควบคุมกำกับกิจการโดยส่วนราชการภายใต้กระทรวงคมนาคม

ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางเป็นหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ แล้ว หน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ควรมีอำนาจในการออกกฎ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางราง เว้นแต่เรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยตรง เช่น การกำหนดเส้นทางที่มีลักษณะจะจัด

-
- (2) กำกับดูแลการประกอบการเดินรถขนส่งทางราง
 - (3) กำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง
 - (4) กำหนดโครงสร้างค่าโดยสาร ค่าระวาง ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางราง
 - (5) เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบการอุดหนุนการให้บริการขนส่งทางรางที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะและการติดตามการตรวจสอบการให้บริการขนส่งทางรางที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการ
 - (6) ติดตามและประเมินคุณภาพการให้บริการของผู้ได้รับอนุญาต
 - (7) การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง
 - (8) ปฏิบัติอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

ให้มีการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กรณีเช่นนี้ก็ควรจะคงไว้ให้เป็นอำนาจในการออกกฎโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต่อไป

6.4.2.2 ปัญหาอำนาจควบคุมกำกับกิจการของอธิบดีกรมการขนส่งทางราง

ผู้เขียนพบว่าร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ให้อำนาจอธิบดีกรมการขนส่งทางราง ซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียวค่อนข้างมาก ทั้งอำนาจการมอบให้เอกชนเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 33 อำนาจเพิกถอนการอนุญาตตามมาตรา 37 และโดยเฉพาะอำนาจเข้าควบคุมกิจการของผู้ได้รับอนุญาตเป็นการชั่วคราวในกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 20 ที่ส่งผลให้สิทธิหน้าที่และอำนาจสั่งการของผู้รับอนุญาตตกมาเป็นของกรมการขนส่งทางราง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอำนาจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องสำคัญ ไม่ควรจะตกแก่บุคคลคนเดียว ซึ่งจากข้อเสนอของผู้เขียนที่เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางเป็นหน่วยงานกำกับกิจการขนส่งทางรางตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้อำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง เพื่อที่จะได้มีการพิจารณาที่รอบคอบ

ส่วนอำนาจในการเข้าควบคุมกิจการของผู้ประกอบการเอกชนเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 20 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการให้อำนาจหน่วยงานกำกับกิจการมากเกินไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดว่าเรื่องใดจึงจะเป็นเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่าหากมีความจำเป็นต้องคงบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ควรจะให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวงว่ากรณีใดบ้างที่จะเป็นเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางอาจมีคำสั่งให้เข้าควบคุมกำกับกิจการได้เป็นการชั่วคราวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวเท่านั้น โดยอาจกำหนดระยะเวลาเข้าควบคุมเอาไว้ไม่เกิน 60 วัน เอาไว้ในมาตรา 20 แห่งร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ และต้องกำหนดให้มีกลไกการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการฯ ไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการด้วย

6.4.2.3 ปัญหาอำนาจควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐาน

เนื่องจากกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟพระหว่างเมืองมีลักษณะผูกขาด ซึ่งจากการศึกษาร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ผู้เขียนพบว่าหน่วยงานกำกับกิจการมีอำนาจเพียงการควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะในเชิงเทคนิคเท่านั้น โดยผู้ประกอบการต้องประกอบกิจการตามมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางตามกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 (1) และมาตรา 18 (2) และ (5) แต่ในด้านการควบคุมกำกับเชิงเศรษฐกิจ ทั้งในเรื่องการควบคุมกำกับการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐาน และค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง ก็ยังไม่ได้มี

การบัญญัติเอาไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เนื่องจาก ร่าง พ.ร.บ. นี้ไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการบริหารกิจการเดินรถไฟเป็นแบบ Vertical Separation ที่แบ่งแยกผู้ประกอบการกิจการโครงสร้างพื้นฐานออกจากผู้ประกอบการกิจการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน รวมทั้งไม่ได้มีแนวคิดในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองด้วย แม้ว่าในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 18 (7)⁵⁹ จะมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางราง แต่ก็ก็เป็นค่าธรรมเนียมเฉพาะการจัดการความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย หรือการรักษาสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานภายใต้การไม่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งได้วางมาตรการการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานให้รถไฟขนส่งประเภทต่าง ๆ ทั้งในช่วงปกติ และช่วงที่โครงสร้างพื้นฐานถูกใช้อย่างเต็มความจุ โดยคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับกิจการมีอำนาจพิจารณาับอุทธรณ์วินิจฉัยคำปฏิเสธการใช้โครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานตรวจสอบร่างสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานว่ามีข้อกำหนดถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางกำหนดไว้หรือไม่ และมีอำนาจกำหนดอัตราค่าบริการโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะต้องครอบคลุมต้นทุนการประกอบกิจการทั้งหมด ซึ่งรวมถึงต้นทุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้วย โดยคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางมีอำนาจตรวจสอบต้นทุนการประกอบกิจการของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานบริหารจัดการไม่โปร่งใสหรือขาดประสิทธิภาพจนทำให้ต้นทุนการใช้โครงสร้างพื้นฐานสูงกว่าปกติ นอกจากนี้คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางยังควรมีอำนาจกำหนดให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานในกรณีที่มีการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการที่มีโครงสร้างพื้นฐานของตัวเอง ในลักษณะเดียวกับ

⁵⁹ ร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 18 บัญญัติว่า “นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 17 รัฐมนตรีโดยข้อเสนอของอธิบดีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำกับดูแลความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางรางครอบคลุมถึงการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้...

(7) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือภาระทางการเงินอย่างอื่นที่ผู้ใช้ระบบขนส่งทางรางจะต้องชำระ หรือรับผิดชอบเนื่องจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางราง ซึ่งจะมีผลต่อการกระทบต่อการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย หรือการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางราง

...”

กิจการรถไฟผู้รับอนุญาตตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ทั้งนี้เพื่อให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายการเดินรถไฟภายในประเทศอย่างทั่วถึง

6.4.3 ปัญหาการขาดกลไกทบทวนการวินิจฉัยออกคำสั่งของหน่วยงานกำกับกิจการ ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ...

เนื่องจากอำนาจในการควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง และอธิบดีกรมการขนส่งทางรางที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ซึ่งผู้เขียนได้เสนอให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางที่จะเป็นหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระซึ่งจะถูกจัดตั้งขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 6.4.1 นั้น ผู้เขียนพบว่าในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ไม่ได้มีกลไกพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจออกคำสั่งในการควบคุมกำกับต่าง ๆ ของหน่วยงานกำกับกิจการในทางที่กระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการและก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น การใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตของหน่วยงานกำกับกิจการ การเข้าควบคุมกิจการของผู้ประกอบการเป็นการชั่วคราว การใช้อำนาจทบทวนการปฏิเสธคำขอทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งหากไม่มีกลไกพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจดังกล่าวของหน่วยงานกำกับกิจการ อาจจะทำให้เรื่องต้องขึ้นสู่การพิจารณาชั้นศาลโดยตรงได้

ผู้เขียนเห็นว่าควรสร้างกลไกการอุทธรณ์ทบทวนคำสั่งในเรื่องสำคัญที่กระทบสิทธิของผู้ประกอบกิจการ โดยอาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการ การออกคำสั่งของหน่วยงานกำกับกิจการในการเข้าควบคุมกำกับกิจการ และในเรื่องอื่น ๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบกิจการ เอาไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ด้วย

6.4.4 ปัญหาอำนาจควบคุมกำกับของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เนื่องจากปัจจุบัน รฟท. มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการบางประการตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ประกอบกับ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ที่ให้อำนาจหน้าที่ของกรมรถไฟมาเป็นของ รฟท. โดยเฉพาะหากมีเอกชนที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการรถไฟราษฎร์ตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ เป็นอำนาจโดยตรงที่ รฟท. จะต้องเข้าไปควบคุมกำกับกิจการของผู้ประกอบการรถไฟผู้รับอนุญาตและรถไฟหัตถกรรม⁶⁰ ทั้งในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการต่าง ๆ การตรวจสอบมาตรฐานการประกอบกิจการ การควบคุมอัตราค่าบริการ

⁶⁰ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ มาตรา 105 บัญญัติว่า “บรรดารถไฟที่ผู้รับอนุญาตได้สร้างหรือจัดขึ้น ให้อยู่ในความกำกับตรวจตราดูแลของกรมรถไฟแผ่นดินดังที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และตามข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้นด้วย”

ตรวจสอบรายรับของผู้ประกอบกิจการ ซึ่งจะทำให้ รฟท. มีบทบาทเป็นทั้งผู้ประกอบกิจการ โครงสร้างพื้นฐานและยังเป็นหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการอีกด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าจึงควรยกเลิก พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ทั้งฉบับ เพราะนอกจากจะมีบทบาทบัญญัติไม่สอดคล้องกับแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมือง มีบทบาทบัญญัติเกือบทั้งหมดที่ไม่เข้ากับยุคสมัย และมีบทบาทบัญญัติบางมาตราที่อาจขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีบทบาทบัญญัติที่ให้อำนาจ รฟท. ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่ง มีอำนาจเป็นผู้ควบคุมกำกับกิจการด้วย ทำให้กิจการเดินรถไฟบางประเภทต้องอยู่ภายใต้ การควบคุมกำกับที่ซ้ำซ้อนกับการควบคุมกำกับตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ส่วนบทบาทบัญญัติใน พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ที่แม้จะให้อำนาจ รฟท. ในการกำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว และอำนาจจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟตามที่ปรากฏใน มาตรา 9 (3) และมาตรา 9 (4) นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการเปิดเสรี การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวก็สามารถใช้บังคับได้เฉพาะกับ กิจการที่ให้บริการโดย รฟท. เท่านั้น โดยอาจจะทำการแก้ไขมาตรา 9 (3) ให้สอดคล้องกับบทบาท ของ รฟท. ที่จะเป็นเพียงผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น โดยใช้ถ้อยคำว่า “กำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการ โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว ภายใต้บังคับของ กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางราง”

เมื่อได้ทำการยกเลิก พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ และแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ตามที่ผู้เขียนเสนอแล้ว จะช่วยให้การเปิดเสรีการประกอบกิจการ เดินรถไฟระหว่างเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้มีการแบ่งแยกบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการ และหน่วยงานกำกับกิจการอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดย รฟท. จะเหลือบทบาทเป็นเพียง ผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองตามผู้เขียนได้เสนอแนวทางเอาไว้ ในหัวข้อ 6.3.4.2 ซึ่งจะส่งผลให้ รฟท. มีภารกิจที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องแบกรับภาระหลายด้านโดยไม่จำเป็น ผู้เขียนเชื่อมั่นว่านอกจากจะส่งผลให้การประกอบกิจการเดินรถไฟ ระหว่างเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ตัวหน่วยงาน รฟท. เองก็จะสามารถกลับมามีสถานะ ที่เข้มแข็งขึ้น เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนสืบไป

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยฉบับต่าง ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้กำหนดให้มีการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมดไว้ที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับแนวคิดการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันประกอบกิจการได้แต่อย่างใด ซึ่งจากการที่ รฟท. เป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองไว้ทั้งประเทศตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เช่นนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาประสิทธิภาพการให้บริการขนส่งทางรถไฟแก่ประชาชน อีกทั้งการที่ รฟท. มีภาระต้องเป็นผู้ลงทุนในกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแต่เพียงผู้เดียวนี้ จึงทำให้ รฟท. มีภาระหนี้สินจำนวนมหาศาลซึ่งเป็นหนี้สาธารณะของรัฐบาลด้วย แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลชุดต่าง ๆ โดยการปรับปรุงโครงสร้าง รฟท. แต่ก็ไม่ได้ส่งผลให้สถานการณ์ดีขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ในปัจจุบันกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟโดยเฉพาะ เนื่องจากรัฐประสงค์จะผูกขาดกิจการดังกล่าว จึงมีเพียงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ เท่านั้น จึงยิ่งทำให้การให้บริการขนส่งทางรถไฟระหว่างเมืองไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีการควบคุมกำกับกิจการในเชิงเทคนิคและเชิงเศรษฐกิจจากหน่วยงานกำกับกิจการที่มีความรู้ ความชำนาญโดยเฉพาะ

จากการศึกษากิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในต่างประเทศที่นำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาพบว่าปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยในปัจจุบันก็ล้วนแต่เป็นปัญหาลักษณะเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศเยอรมนีมาแล้ว เนื่องจากประเทศเหล่านี้ก็เคยตรากฎหมายเพื่อผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเอาไว้ที่รัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติจนเกิดปัญหาประสิทธิภาพในการประกอบกิจการทั้งในด้านการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่ล่าสมัยจนไม่สามารถแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่น และด้านผลประกอบการที่ขาดทุนจนเป็นภาระที่รัฐต้องอุดหนุนเพิ่มขึ้นจำนวนมากเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ในช่วงปี ค.ศ. 1987 – ค.ศ. 1993 ประเทศเหล่านี้ได้เริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้แนวทางการเปิดเสรีให้เอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

ได้แทนการผูกขาดกิจการไว้ที่รัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ เพื่ออาศัยเงินทุน เทคโนโลยี ความสามารถในการบริหารจัดการและการให้บริการด้านการขนส่งของภาคเอกชน โดยดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง รวมถึงยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจในการผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งไว้ที่รัฐ และดำเนินการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชน นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟในด้านต่าง ๆ ทั้งในเชิงเทคนิคและเชิงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการทำหน้าที่คัดเลือกเอกชนที่มีคุณสมบัติเข้าเป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง แม้ว่าตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเหล่านี้ จะมีอุปสรรคติดขัดอยู่ บางประการ แต่ผลลัพธ์ของการเปิดเสรีก็ช่วยทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศเหล่านี้ มีประสิทธิภาพในการให้บริการมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งปรากฏจากการที่มีผู้ใช้บริการขนส่งทางรถไฟเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมากกว่าครั้งที่กิจการยังผูกขาดไว้โดยภาครัฐ ส่งผลให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองสามารถกลับมามีกำไรจากการประกอบกิจการ ลดภาระการอุดหนุนของรัฐบาล และจำกัดการอุดหนุนของภาครัฐในขอบเขตที่เหมาะสมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเท่านั้น อีกทั้งกิจการยังมีการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการขนส่งเพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ ในกรณีการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟในสหภาพยุโรป ก็สามารถเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การรวมตัวของสหภาพยุโรปสามารถดำเนินการได้อย่างก้าวหน้า เนื่องจากการเดินทางและการขนส่งสินค้าเป็นไปโดยสะดวกมากขึ้น ซึ่งประเด็นนี้ก็แสดงให้เห็นว่าหากนำแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองมาใช้กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียน ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนของประเทศในภูมิภาคนี้ได้ เนื่องจากการเปิดเสรีจะช่วยให้การขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้เป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น จากเดิมที่มีการผูกขาดกิจการไว้โดยรัฐวิสาหกิจของประเทศต่าง ๆ เพียงรายเดียว จึงแทบไม่มีการส่งเสริมให้เกิดโครงข่ายทางรถไฟเพื่อรองรับการเดินรถไฟขนส่งข้ามเขตประเทศภายในภูมิภาคนี้เท่าใดนัก

จากการศึกษาแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศที่ได้นำมาทำการศึกษเปรียบเทียบนั้น สามารถสรุปรูปแบบการเปิดเสรีได้ 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก เป็นการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น โดยการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติ (JNR) เป็นบริษัทเอกชนหลายแห่ง รวมทั้งรัฐได้จัดตั้งบริษัท Japanese National Railway Settlement Corporation ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมดเพื่อรับโอนหนี้สินเกือบทั้งหมดของ JNR แล้วนำไปบริหารจัดการเอง ส่งผลให้บริษัทรถไฟที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้ยังตรากฎหมายเพื่อ

เปิดให้เอกชนรายต่าง ๆ สามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบการกิจการเดินรถไฟได้อย่างเสรีตามแผนแม่บทที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ทั้งนี้แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่น ผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองมักจะเป็นทั้งผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งและเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟหรือเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิเช่าโครงสร้างพื้นฐานจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มที่ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาใช้โครงข่ายร่วมกัน ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางของประเทศญี่ปุ่นนี้ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการภายในตลาดการขนส่งทางรถไฟโดยตรงเท่าใดนัก แต่มุ่งเน้นให้บทบาทการประกอบกิจการเป็นของภาคเอกชน แล้วภาคเอกชนก็จะต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ เอง หรืออาจจะมีการแข่งขันเปรียบเทียบการดำเนินการของผู้ประกอบการเดินรถไฟรายต่าง ๆ โดยหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟ ซึ่งการที่ภาคเอกชนจะเข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นได้นั้นก็มีวิธีการคือ การยื่นข้อเสนอต่อกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว เพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการในเส้นทางสัมปทานรถไฟระหว่างเมืองสายใหม่ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแผนแม่บทการ หรือโดยวิธีการที่ภาคเอกชนเข้าไปซื้อหุ้นของบริษัทผู้ประกอบการเดินรถไฟระหว่างเมืองที่เคยเป็นของรัฐผ่านการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์

แนวทางที่สอง เป็นการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟตามแนวทางของสหภาพยุโรป ซึ่งแบ่งแยกผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งออกจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง โดยมีการแปรรูปหรือแปรรสภาพรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติเดิม เป็นองค์การธุรกิจภาคเอกชน ทั้งนี้เฉพาะกรณีของประเทศเยอรมนี ภาครัฐได้เข้าไปรับภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในอดีตมาทั้งหมดคล้ายคลึงกับแนวทางของประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้วิสาหกิจที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็งขึ้น โดยในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในสหภาพยุโรปนี้ รัฐยังคงผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองทั้งประเทศเอาไว้ เพื่อตอบสนองภารกิจลำดับรองของรัฐที่จะต้องจัดให้มีโครงข่ายทางรถไฟเพื่อให้บริการขนส่งทางรถไฟแก่ประชาชน และเพื่อให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองภาคเอกชนรายต่าง ๆ สามารถเข้าใช้โครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเสมอภาคกัน เนื่องจากการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานเองทั้งหมด จะทำให้โครงสร้างพื้นฐานมีลักษณะที่เป็นกลาง ไม่เป็นของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งสามารถเข้าสู่ตลาดได้ทั้งโดยการแข่งขันเพื่อขอรับสิทธิสัมปทานในเส้นทางที่ภาครัฐกำหนด และส่วนที่มีลักษณะกิจการเชิงพาณิชย์ที่ภาครัฐเปิดให้ภาคเอกชนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการและทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของรัฐเพื่อใช้เดินรถไฟขนส่งได้อย่างเสรีตามกลไกตลาด

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริง เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยขาดการพัฒนามานาน เนื่องจากนโยบายของภาครัฐตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง มีนโยบายในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางถนนเป็นหลัก และลดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟลงอย่างมาก ซึ่งนโยบายดังกล่าวก็ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดให้พัฒนาถนนเป็นหลัก ตามที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 5 หัวข้อ 5.1.3 จึงทำให้สภาพโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองในปัจจุบันยังไม่พร้อมรองรับผู้ประกอบการเอกชนรายต่าง ๆ ที่ประสงค์จะใช้โครงสร้างพื้นฐานเพื่อเดินรถไฟขนส่ง จึงจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ 2 แนวทางได้แก่ แนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย ประกอบกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ และแนวทางที่สองคือรัฐลงทุนเองทั้งหมด

โดยหากเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระบบรถไฟความเร็วปกติที่ใช้ทางรถไฟขนาด 1 เมตร ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่ง รฟท. มีโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวอยู่แล้ว ก็อาจใช้แนวทางการร่วมลงทุนรูปแบบ DBFO/M และรูปแบบ BTO โดยให้ รฟท. มีอำนาจบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่ร่วมลงทุนนี้ได้เต็มที่ เพื่อที่จะได้ใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวสำหรับเปิดให้เอกชนรายอื่น ๆ เข้ามาใช้ทางรถไฟเพื่อเดินรถไฟขนส่งได้ภายหลังการเปิดเสรี โดยให้เอกชนที่มาร่วมลงทุนอาจได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น สิทธิในการเดินรถไฟขนส่งบนโครงสร้างพื้นฐานตามจำนวนที่กำหนด ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการใช้ทางรถไฟจากผู้ประกอบการขนส่งรายอื่น รวมทั้งอาจให้สิทธิในการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ในสถานีรถไฟที่ทำการก่อสร้างหรือปรับปรุงด้วย แต่หากเป็นทางรถไฟความเร็วปกติในเส้นทางสายใหม่ หรือทางรถไฟความเร็วสูงซึ่งจะต้องแยกเป็นอีกระบบหนึ่ง เพราะไม่สามารถเดินรถร่วมกับระบบรถไฟความเร็วปกติได้นั้น นอกจากจะสามารถร่วมลงทุนในรูปแบบ DBFO/M และรูปแบบ BTO แล้ว ก็ยังสามารถร่วมลงทุนในรูปแบบ BOT ได้อีกด้วย โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 เนื่องจากไม่ได้มีการโอนโครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐานในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐไปเป็นของเอกชน แต่โครงสร้างพื้นฐานที่จะร่วมลงทุนดังกล่าวนี้เป็นของเอกชนมาตั้งแต่ต้น เพียงแต่อาจจะมีการเช่าใช้ที่ดินของรัฐเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น

ส่วนการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยหน่วยงานของรัฐนั้น ก็พบว่าการดำเนินการโดย รฟท. มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ในการก่อสร้าง บริหารจัดการ พัฒนา บำรุงรักษา โครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟระหว่างเมืองทั่วประเทศอยู่แล้ว โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้เป็นโครงข่ายทางรถไฟ

ระหว่างเมืองทั่วประเทศก็เป็นของ รฟท. อยู่แล้ว อีกทั้ง รฟท. ก็ยังมีความชำนาญในการเป็นผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟพามากกว่า 100 ปี หากจะดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งใหม่โดยเฉพาะหน่วยงานในรูปแบบส่วนราชการมาดำเนินการดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากจะทำให้การดำเนินงานขาดความอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินการ

ผู้เขียนจึงมีข้อสรุปในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองว่า หากเป็นการปรับปรุง พัฒนา โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟความเร็วปกติที่ รฟท. ดำเนินการอยู่แล้ว ควรจะเลือกรูปแบบการลงทุนโดยให้ภาครัฐ ซึ่งก็คือ รฟท. ดำเนินการลงทุนเองโดยรัฐบาลสนับสนุนเงินลงทุนดังเช่นกรณีประเทศในสหภาพยุโรป เนื่องจากกรณีนี้ใช้เงินลงทุนไม่มากนักและไม่ได้ใช้เทคโนโลยีในการบริหารกิจการจนต้องอาศัยความสามารถในการบริหารของภาคเอกชน อีกทั้ง รฟท. ก็เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่สายทางต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วรัฐจะมีอำนาจเต็มในการจัดสรรความจุโครงสร้างพื้นฐานภายหลังการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เนื่องจากไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับข้อสัญญาร่วมลงทุนที่ทำไว้กับภาคเอกชน ส่วนกรณีการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูง ซึ่งเป็นระบบใหม่ที่ รฟท. ไม่เคยดำเนินการและไม่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการมาก่อน อีกทั้งกรณีนี้ยังต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากและมีเทคโนโลยีขั้นสูงที่ไม่เคยมีการดำเนินการเช่นนี้มาก่อนในประเทศไทย จึงควรดำเนินการโดยใช้วิธีการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เพื่อจะได้ลดภาระทางการเงินของรัฐบาล และเปิดรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการบริหารจัดการ ที่ภาคเอกชนจากต่างประเทศซึ่งมีความชำนาญในการดำเนินการถ่ายโอนองค์ความรู้ที่ภาครัฐ และลดความเสี่ยงที่ภาครัฐอาจบริหารจัดการกิจการล้มเหลว เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อภาครัฐมีความพร้อมบริหารจัดการเองภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน ภาครัฐก็จะได้เข้าไปบริหารจัดการเอง

นอกจากนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง จะต้องทำให้โครงสร้างพื้นฐานมีความเป็นกลาง กล่าวคือในโครงสร้างระบบเดียวกันก็ควรจะมีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ซึ่งจะต้องเป็นระบบเดินรถไฟที่สามารถรองรับขบวนรถไฟจากผู้ผลิตได้หลายรายเพื่อให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสามารถจัดหาขบวนรถไฟมาใช้ในการเดินรถไฟได้ง่าย ป้องกันการกีดกันของผู้ผลิตบางรายที่อาจจะร่วมมือกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งบางราย เพื่อที่จะไม่ขายหรือไม่ให้เช่าขบวนรถไฟดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการรายอื่น จนผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถจัดหาขบวนรถไฟเพื่อนำมาประกอบกิจการได้ ซึ่งกรณีนี้สหภาพยุโรปจึงได้กำหนดมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองร่วมกัน (Technical specifications for interoperability) เพื่อให้ขบวนรถไฟจากประเทศใดประเทศหนึ่งในรัฐสมาชิก สามารถเดินรถไฟข้ามเข้าไปยังเขตของประเทศอื่นได้ และผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งก็สามารถจัดหาขบวนรถไฟได้

จากผู้ผลิตขบวนรถที่มีอยู่หลายราย เนื่องจากระบบการเดินรถไฟตามมาตรฐานของสหภาพยุโรปเป็นระบบที่เปิดให้ผู้ผลิตขบวนรถไฟรายต่าง ๆ สามารถทำการผลิตภายใต้มาตรฐานระบบของสหภาพยุโรปได้

เมื่อแก้ปัญหาประเด็นโครงสร้างพื้นฐานแล้ว หากกลับมาพิจารณาแนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย จะต้องพิจารณาประเด็นข้อจำกัดของระบบกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเสียก่อน ซึ่งผู้เขียนพบว่าโดยหลักแล้วระบบกฎหมายไทย สามารถทำการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองได้ เฉพาะกิจการเดินรถไฟขนส่งเท่านั้น ส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองอันได้แก่ ทางรถไฟ สถานีรถไฟ ระบบอาณัติสัญญาณ ศูนย์ควบคุมการเดินรถไฟ ที่ปัจจุบันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ระบบกฎหมายไทยไม่ยอมให้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองของรัฐตกเป็นของเอกชนเป็นอันขาด ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 และแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ที่ยืนยันหลักการว่ากิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจะแปรรูปหรือแปรสภาพให้เป็นของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามระบบกฎหมายเอกชนมิได้ เนื่องจากขัดต่อหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ ทำให้แนวทางการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่แม้จะมีความน่าสนใจ แต่ก็ไม่อาจนำมาพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เพราะขัดกับหลักการที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย และถึงแม้จะดำเนินการโดยการให้เอกชนเช่าโครงสร้างพื้นฐานไปบริหารจัดการเดินรถไฟขนส่งเองทั้งหมดแทนการโอนกรรมสิทธิ์ให้ภาคเอกชนได้ก็ตาม ก็ยังมีความไม่เหมาะสมหลายประการที่จะดำเนินการ โดยเฉพาะการดำเนินการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันในการประกอบกิจการเท่าที่ควร จึงอาจทำให้เอกชนกลายเป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแทนภาครัฐ ซึ่งไม่น่าจะทำให้กิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยมีสภาพที่ดีขึ้นเท่าใดนัก อีกทั้งประชาชนและผู้ประกอบการธุรกิจอาจต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากการขนส่งที่สูงขึ้น เนื่องจากการผูกขาดโดยภาคเอกชน ย่อมจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่าประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนไม่อยู่ในสถานะที่จะต้องแข่งขันแล้ว จึงสามารถกำหนดอัตราค่าบริการในระดับที่สูงขึ้นมากจนเป็นภาระของผู้ใช้บริการ

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรเลือกดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองตามแนวทางของสหภาพยุโรปที่จะต้องแบ่งแยกผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองและผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งออกจากกัน เพื่อเปิดเสรีการประกอบกิจการภาคการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการรายต่าง ๆ ในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง โดยจะต้องทำการยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันรวมทั้งปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ที่ได้รับการอนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เพื่อให้สามารถเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง

ให้เอกชนเข้าสู่ตลาดเป็นผู้ประกอบการได้ ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดการแก้ไข ยกเลิกกฎหมาย และปรับปรุงร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนข้อเสนอแนะต่อไป

ในส่วนรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ รฟท. จะต้องถูกปรับบทบาทให้เป็นเพียงผู้ประกอบการโครงการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเท่านั้น โดยจะไม่มีอำนาจเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งอีกต่อไป เพื่อให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีความเป็นกลาง ป้องกันส่วนได้เสียในการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะต้องทำการแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ต่อไป ซึ่งการประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองนี้ รฟท. จะเป็นผู้ผูกขาดกิจการไว้ทั่วประเทศเพื่อประโยชน์ในการทำให้โครงสร้างพื้นฐานมีมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้ผู้ประกอบการรายต่าง ๆ สามารถเดินรถไฟขนส่งเชื่อมต่อกันภายในประเทศได้โดยสะดวก อีกทั้งยังไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบเดียวกันซ้ำซ้อนกันในเส้นทางเดียวกันอีกด้วย

ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งก็จะได้เปิดให้เอกชนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเข้ามาขออนุญาตประกอบกิจการได้โดยยื่นขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานประกอบกิจการ และทำการขอใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟจาก รฟท. โดยเสียค่าธรรมเนียมการใช้ทางตามอัตราที่กำหนดไว้ภายใต้การควบคุมกำกับของหน่วยงานกำกับกิจการ เพื่อใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟในการเดินรถไฟขนส่งตามหลักเกณฑ์กฎหมายการประกอบกิจการเดินรถไฟที่จะได้นำไปบัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ต่อไป โดยกรณีทรัพย์สินและบุคลากรในกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองของ รฟท. ในปัจจุบันที่จะต้องยุติการประกอบการเดินรถไฟขนส่งในอนาคตนั้น จะได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย เป็นผู้ประกอบการในระบบกฎหมายเอกชนที่ภาครัฐถือหุ้นอยู่ทั้งหมด เพื่อรับโอนกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. อันได้แก่ ทรัพย์สินและบุคลากรด้านการเดินรถไฟขนส่งโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในระยะแรก และโอนหุ้นให้บริษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติต่อไปภายหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้ร่าง พ.ร.บ. การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจฯ เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของกิจการเดินรถไฟอย่างน้อยในระดับกระทรวง ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ รฟท. ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานมีส่วนได้เสียในการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งที่ตนเองอาจมีหุ้นอยู่ โดยบริษัทดังกล่าวจะต้องมีใบอนุญาตการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ และมีสถานะเท่าเทียมกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนรายอื่น ๆ โดยไม่มีสิทธิพิเศษใด ๆ จากภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานนี้ อาจเกิดปัญหาว่าคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดใน พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งผู้เขียนพบว่ามีความไม่เหมาะสมหลายประการที่จะนำมาบังคับใช้กับการทำสัญญาการใช้โครงสร้าง

พื้นฐานของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง เพราะเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง เนื่องจากจะทำให้ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเข้าสู่ตลาดได้อย่างยากลำบาก ด้วยสาเหตุที่พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มีขั้นตอนการดำเนินการที่ซับซ้อน มีระยะเวลาดำเนินการที่นาน และมีขั้นตอนบางประการที่ไม่เหมาะสมจะนำมาใช้กับการทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟของรัฐ ในขณะที่การขนส่งรูปแบบอื่นที่มีการเปิดเสรีการประกอบกิจการแล้ว และมีใช้โครงสร้างพื้นฐานของรัฐเช่นกัน ดังเช่นกิจการขนส่งทางอากาศ กลับไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะต้องดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้มีการตีความเพื่อนำ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มาบังคับใช้กับกรณีนี้ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในข้อเสนอดังต่อไปนี้

ในส่วนกิจการที่มีลักษณะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชนนั้น ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะประเภทดังกล่าว เพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเดินทางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้ ในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองภาครัฐ ฝ่ายนโยบายซึ่งก็คือกระทรวงคมนาคมจึงต้องร่วมกับหน่วยงานกำกับกิจการเพื่อดำเนินการกำหนดเส้นทางที่มีลักษณะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานดังกล่าว เพื่อเปิดให้เอกชนยื่นข้อเสนอแข่งขันประกอบกิจการ โดยผู้ประกอบการมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนตามที่กำหนดในกฎหมายและกำหนดไว้ในสัญญาให้บริการเดินรถไฟสาธารณะขั้นพื้นฐานนี้ ทั้งนี้ บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย ที่ผู้เขียนได้เสนอให้จัดตั้งขึ้นเพื่อรับโอนกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. สามารถเข้ามาแข่งขันเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งสาธารณะขั้นพื้นฐานกับเอกชนรายอื่นได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอนุญาตให้รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะแข่งขันกับเอกชนได้

ทั้งนี้หากผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งผู้โดยสารที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นกิจการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ ตกเป็นผู้ที่ไม่สามารถให้บริการเดินรถไฟขนส่งได้ในลักษณะที่กะทันหัน เช่น ตกเป็นบุคคลล้มละลายทำให้ขาดคุณสมบัติตามใบอนุญาต ก็จำเป็นต้องสร้างกลไกทางกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานกำกับกิจการสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น หรือ รฟท. เข้ามาเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารดังกล่าวเป็นการชั่วคราว เพื่อให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชน

ส่วนประเด็นการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองนั้น ผู้เขียนพบว่าการจัดตั้งในรูปแบบส่วนราชการตามที่กำลังจะดำเนินการตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากไม่ได้มีการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับกิจการออกจากหน่วยงานที่เป็น

ผู้ประกอบการและกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน จึงอาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กับรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงคมนาคมกำกับดูแลอยู่ เนื่องจากทั้งหน่วยงานกำกับกิจการและผู้ประกอบการต่างก็อยู่ภายใต้อำนาจกระทรวงคมนาคมเหมือนกัน โดยเฉพาะอำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย หรือเสนอชื่อบุคคลส่วนคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางที่มีองค์ประกอบเป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด ก็พบว่า มีองค์ประกอบคณะกรรมการที่อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นอิสระ

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรยกเลิกแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการตามที่กำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ โดยปรับปรุงให้จัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการในรูปแบบหน่วยงานทางปกครองที่เป็นอิสระในรูปแบบคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ และไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางทั้งระบบ โดยมี “สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” เป็นหน่วยงานทางธุรการสนับสนุนทางเทคนิคแก่หน่วยงานกำกับกิจการ โดยหน่วยงานดังกล่าวนี้ นอกจากจะควบคุมกำกับกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองแล้ว ก็สามารถควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางประเภทอื่น ๆ เช่น กิจการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายในเขตเมือง กิจการรถไฟฟ้าใต้ดิน เป็นต้น

ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับกิจการนั้น ผู้เขียนพบว่าสามารถนำอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมการขนส่งทางรางและคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางที่ปรากฏอยู่ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ในปัจจุบัน มากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง ที่ผู้เขียนเสนอให้จัดตั้งขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรจะมอบอำนาจในการออกกฎที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับกิจการโดยตรงดังที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ มาตรา 17 และมาตรา 18 ให้แก่คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง ที่ผู้เขียนเสนอให้จัดตั้งขึ้น แทนที่หลักการในร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดที่ให้เป็นอำนาจออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อให้การทำหน้าที่ควบคุมกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันไม่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจผู้ประกอบการ ใช้อำนาจออกกฎที่อาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการของรัฐที่ตนกำกับดูแลอยู่ ส่วนอำนาจที่เคยเป็นของอธิบดีกรมการขนส่งทางรางแต่เพียงผู้เดียวตามร่างกฎหมายดังกล่าว ก็ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางที่ผู้เขียนเสนอให้จัดตั้งขึ้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบ และให้คณะกรรมการกำกับกิจการดังกล่าวสามารถเข้าไปควบคุมกำกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟที่เป็นกิจการที่ผูกขาดได้มากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐาน การทบทวนตรวจสอบ การทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานกับผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งโดยในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

กำกับกิจการดังกล่าวนี้ ควรจะต้องสร้างกลไกการอุทธรณ์คำสั่งที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบกิจการ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการ และลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลต่อไป

ท้ายที่สุดจำเป็นจะต้องยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจ รฟท. เป็นผู้ควบคุมกำกับ กิจการเดินรถไฟบางประเภทตาม พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ โดยทำการยกเลิก พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ ที่นอกจากจะมีหลักเกณฑ์การประกอบกิจการที่ไม่เหมาะสมกับ ยุคสมัย และมีบทบัญญัติบางประการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีบทบัญญัติ ให้อำนาจ รฟท. ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการเป็นผู้มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการบางประการ ซึ่งจะทำให้เกิดการทับซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางที่จะจัดตั้งขึ้นอีกด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอว่าควรจะต้องดำเนินการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในประเทศไทยตามแนวทางการเปิดเสรีของสหภาพยุโรป โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการ ในส่วนของกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง ส่วนภาครัฐยังมีความจำเป็นต้องเป็นผู้ผูกขาด กิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติอยู่แล้ว และการที่รัฐเข้ามาผูกขาดการประกอบกิจการจะทำให้โครงสร้างพื้นฐานมีความเป็นกลาง สามารถเปิดให้ ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเอกชนรายต่าง ๆ เข้ามาใช้โครงสร้างพื้นฐานได้อย่างเสรี ไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งประเทศไทยก็มีข้อจำกัดทางกฎหมายตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการแปรสภาพความเป็นเจ้าของกิจการโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคไปให้แก่ภาคเอกชน ดังนั้นจึงควรเปิดเสรีการประกอบกิจการตามแนวทางของสหภาพยุโรป โดยในการเปิดเสรี การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทยควรจะต้องดำเนินการทางกฎหมายดังนี้

1) กำหนดให้ รฟท. เป็นผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองต่อไป เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ อยู่แล้ว ส่วนบทบาทการเป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง รฟท. จะต้องยุติบทบาทดังกล่าวที่มี อยู่ในปัจจุบันลงไป เพื่อป้องกันปัญหาการมีส่วนได้เสียในการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐาน จนทำให้เกิดการกีดกันผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายอื่น ซึ่งเป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี จึงสมควรดำเนินการตราร่าง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เพื่อแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ การดำเนินงานของ รฟท. โดยวัตถุประสงค์การดำเนินการกิจการของ รฟท. ให้เป็นผู้ประกอบกิจการ โครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเสนอให้ใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้ในมาตรา 6 (2) แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟ แห่งประเทศไทยฯ แทนถ้อยคำเดิม

“จัดดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ รวมถึงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง เว้นแต่กรณีที่ต้องจัดให้มีบริการเดินรถไฟขนส่งในกรณีจำเป็นฉุกเฉินตามที่หน่วยงานกำกับกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางประกาศกำหนด”

นอกจากนี้จะต้องยกเลิกบทบัญญัติอำนาจกระทำการของ รฟท. ตามมาตรา 9 (7) ที่บัญญัติว่า “รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ”

ทั้งนี้ภายหลังจากแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย ตามข้อเสนอของผู้เขียนแล้ว รฟท. จะยังสามารถประกอบธุรกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟขนส่ง เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รอบสถานีรถไฟ การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ต่าง ๆ ในบริเวณสถานีรถไฟ หรือแม้แต่การรับจ้างซ่อมบำรุงขบวนรถไฟของผู้ประกอบการเอกชน รวมทั้งเข้าไปเป็นผู้ให้บริการเดินรถไฟขนส่งในกรณีที่มีเหตุจำเป็นฉุกเฉิน

2) เพื่อให้การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. ในอนาคตมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลจึงควรปรับโอนภาระหนี้สินที่มีอยู่ในปัจจุบันของ รฟท. อันเป็นหนี้ที่เกิดจากการดำเนินการตามภารกิจของรัฐซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ รฟท. เป็นผู้ดำเนินการและเป็นหนี้ที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาล เช่น หนี้ที่เกิดจากการก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน หนี้จากการให้บริการเดินรถไฟเชิงสังคม โดยกำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยอาจมีบทบัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังทำความตกลงกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อประเมินหนี้สินและรับโอนหนี้สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยอันเกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟและการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่ ณ วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มาไว้ที่กระทรวงการคลังเพื่อบริหารจัดการต่อไป” การที่รัฐบาลรับโอนภาระหนี้สินของ รฟท. ในส่วนดังกล่าวจะทำให้ รฟท. สามารถเริ่มต้นประกอบกิจการใหม่โดยที่ไม่มีภาระติดพัน ดังเช่นการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนีที่ภาครัฐเข้าไปปรับโอนภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติบริหารจัดการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เกิดจากการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งชาติในอดีตของทั้งสองประเทศสามารถฟื้นฟูสถานะทางการเงินขึ้นมาทำให้มีสถานะการเงินที่เข้มแข็งขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งท้ายที่สุดก็สามารถคืนผลตอบแทนให้แก่ภาครัฐได้

3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมือง หากเป็นระบบรถไฟความเร็วปกติที่ใช้ราง 1 เมตร ซึ่ง รฟท. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ควรให้ รฟท. เป็นผู้ดำเนินการพัฒนา โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณหรือเงินกู้สนับสนุนการลงทุนต่อไป เนื่องจาก รฟท. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว อีกทั้งจะสามารถทำให้การเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากกว่าการร่วมลงทุนกับเอกชน ส่วนการพัฒนาก่อสร้างระบบรถไฟ

ความเร็วสูง ซึ่งเป็นระบบใหม่แยกจากระบบเดิมนี้ ควรจะดำเนินการร่วมลงทุนกับเอกชนโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 9 (10) และมาตรา 9 (11) ประกอบกับ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ทั้งนี้บริษัทร่วมลงทุนดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่จะบังคับใช้ในอนาคต

4) จัดให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยออกประกาศกระทรวงคมนาคมโดยอาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 7 โดยมาตรการนี้ควรเป็นมาตรการชั่วคราว เนื่องจากขาดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภา

ส่วนมาตรการทางกฎหมายที่ผู้เขียนสนับสนุนให้ดำเนินการใช้เป็นการถาวรคือการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ให้มีหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองทั้งหมด โดยใช้ระบบการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับกิจการ ซึ่งควรจะต้องบัญญัติหลักการในเรื่องสำคัญ ๆ ไว้ในกฎหมายดังกล่าว เช่น ประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาต หลักเกณฑ์ด้านเทคนิคในการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งจากการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง หลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์การอุดหนุนกิจการดังกล่าวโดยภาครัฐ การกำหนดการเชื่อมต่อการเดินรถไฟขนส่งระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายให้เชื่อมต่อกัน และหลักเกณฑ์การประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟซึ่งผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหลักเกณฑ์การขอจัดสรรและการจัดสรรความจุเส้นทางเดินรถไฟให้แก่ผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่ง ทั้งนี้ในส่วนรายละเอียดอาจบัญญัติกฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ และอำนาจออกกฎของรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมในกรณีที่เป็นกิจการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามนโยบายของรัฐบาล

5) บทบัญญัติกฎหมายการประกอบกิจการเดินรถไฟตามข้อเสนอในข้อ 4 จะต้องมีการแบ่งแยกประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการตามประเภทกิจการ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องได้แก่ ใบอนุญาตผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสาร ใบอนุญาตผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งสินค้า ใบอนุญาตผู้ประกอบการซ่อมบำรุงรถไฟ และใบอนุญาตผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อใช้กำหนดแนวทางการควบคุมกำกับกิจการในเชิงเทคนิคและเชิงเศรษฐกิจที่จะมีการควบคุมกำกับที่แตกต่างกันตามประเภทของใบอนุญาต โดยเฉพาะกิจการเดินรถไฟขนส่งที่จะต้องมีการแบ่งแยกกิจการเดินรถไฟขนส่งในเชิงพาณิชย์ และกิจการเดินรถไฟขนส่งที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ที่แม้จะได้รับใบอนุญาตเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือใบอนุญาตเดินรถไฟ

ขนส่งสินค้าแล้วก็จะยังมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับ การเข้าและออกตลาดที่แตกต่างกันตาม ที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 6 กล่าวโดยสรุปคือ หากเป็นกิจการเดินรถไฟขนส่งในเชิงพาณิชย์ เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการแล้ว ก็สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรีเมื่อ ทำสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานโดยไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน จากภาครัฐ โดยให้สิทธิผู้ประกอบการกำหนดอัตราค่าบริการภายใต้กลไกตลาดอย่างเต็มที่ ส่วนกิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานนั้น จะเข้าสู่ตลาด โดยการแข่งขันของผู้ประกอบการเพื่อให้ได้รับสิทธิสัมปทาน โดยได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ โดยภาครัฐจะมีอำนาจกำหนดอัตราค่าบริการ และมาตรฐานในการให้บริการเดินรถไฟขนส่ง ประเภทนี้อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีทางเลือกเดินทาง โดยรถไฟที่เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ที่มีมาตรฐานความปลอดภัย มีจำนวนความถี่ ขึ้นต่ำในการให้บริการเดินรถไฟขนส่งที่เหมาะสม และมีอัตราค่าบริการในราคาถูก

6) ดำเนินการจัดตั้ง “บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย” ซึ่งอาจจัดตั้งเป็น บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเพื่อประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมืองแทน รฟท. โดยควรกำหนดไว้ ในร่าง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบ ในการจัดตั้งบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทย และให้ความเห็นชอบในการถ่ายโอนทรัพย์สิน เกี่ยวกับกิจการเดินรถไฟขนส่งของ รฟท. ตลอดจนพนักงานของ รฟท. ที่สมัครใจโอนย้ายไปเป็น ลูกจ้างของบริษัทดังกล่าวเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการดำเนินการ โดยในการประกอบกิจการของ บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทยสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับผู้ประกอบการเดินรถไฟ ขนส่งภาคเอกชนได้ทุกประเภท ซึ่งจะทำให้เกิดการถ่วงดุลการประกอบการในตลาดกับผู้ประกอบการ เดินรถไฟขนส่งภาคเอกชน โดยเฉพาะกิจการเดินรถไฟขนส่งเชิงพาณิชย์ที่ภาครัฐไม่ควรเข้าไปควบคุม อัตราค่าบริการ

ทั้งนี้บริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทยที่จะถูกจัดตั้งขึ้นจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับ ผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น ๆ ไม่ได้ได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ จากภาครัฐ รวมทั้งเงินอุดหนุนโดยเฉพาะ นอกเหนือจากเงินอุดหนุนตามสัญญาสัมปทานที่ประมูลได้ โดยบริษัทจะต้องได้รับใบอนุญาต การประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งจากหน่วยงานกำกับกิจการตามหลักเกณฑ์ที่ร่าง พ.ร.บ. การขนส่ง ทางรางฯ จะได้กำหนด ทั้งนี้ในการรับโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟขนส่ง เช่น หัวรถจักร ตู้รถไฟขนส่งสินค้า ตู้รถไฟขนส่งผู้โดยสาร ควรจะต้องให้หน่วยงานที่เป็นกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ก่อนทำการถ่ายโอนให้บริษัทดังกล่าว โดยสามารถทำสัญญาทางแพ่งเพื่อโอนทรัพย์สินดังกล่าวได้ ตามปกติ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ รฟท. ได้มาโดยนิติกรรมตามระบบกฎหมายเอกชน โดยอาจรวม มูลค่าทรัพย์สินเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอการรับภาระหนี้สินของ รฟท. ไปยังรัฐบาล

ส่วนการถ่ายโอนพนักงานของ รฟท. เช่น พนักงานขับรถไฟ ไปยังบริษัทเดินรถไฟขนส่งแห่งประเทศไทยนั้น เพื่อให้พนักงานที่สมัครใจจะโอนย้ายได้รับค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าเดิม รวมทั้งสามารถนับอายุการทำงานต่อไปได้ ผู้เขียนมีข้อเสนอให้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของร่าง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ให้มีบทบัญญัติที่ใช้อยู่คำดังต่อไปนี้

“ให้พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ประสงค์จะโอนย้ายไปยังบริษัทผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งของรัฐตามที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้รับโอนกิจการเดินรถไฟขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการโอนย้ายเป็นการเลิกจ้าง

ให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานที่โอนย้ายไปเป็นลูกจ้างของบริษัทผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งตามวรรคหนึ่ง และโอนย้ายเงินสะสมและเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าวร้อยละสองในช่วงห้าปีแรก”

7) จะต้องยกเลิกบทบัญญัติ พ.ร.บ. จัดวางการรถไฟแลทางหลวงฯ เนื่องจากมีบทบัญญัติการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการที่ขัดกับยุคสมัยและระบอบการปกครอง โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ให้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในการอนุญาตแก่เอกชน อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจ รฟท. ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการให้มีอำนาจควบคุมกำกับกิจการได้ด้วย ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจของหน่วยงานกำกับกิจการที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และทำให้ รฟท. มีบทบาทเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้ควบคุมกิจการ ซึ่งไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

8) แก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 3 (1) โดยให้ใช้คำว่า “กิจการโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรถไฟหรือทางราง” แทนถ้อยคำเดิม เนื่องจากต่อไปภาครัฐจะเปิดเสรีภาคกิจการเดินรถไฟขนส่งระหว่างเมือง กิจการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารหรือรถไฟขนส่งสินค้าจึงไม่ควรจะถูกกำหนดเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่จะต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 อีกต่อไป โดยจะเปลี่ยนไปใช้ระบบการอนุญาตประกอบกิจการตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ แทน

9) ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ มาตรา 7 เพื่อยกเว้นไม่ให้นำ พ.ร.บ. ดังกล่าวมาบังคับใช้กับการทำสัญญาใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองระหว่างผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน หรือดำเนินการบัญญัติยกเว้นการใช้บังคับ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐฯ กับสัญญาการใช้โครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟระหว่างเมืองระหว่างผู้ประกอบการ

เดินรถไฟขนส่งกับผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ซึ่งจะเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการเดินรถไฟ

10) ยกเลิกแนวทางจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ฉบับที่อยู่ระหว่างการตรวจร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน โดยทำการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ เพื่อให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระทางปกครองขึ้นมาในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ แทนที่แนวทางเดิม ให้เป็นหน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นอิสระทางปกครองมีชื่อว่า “คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับกิจการออกจากหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกิจการและผู้ประกอบการ ซึ่งจะทำการควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนภาคเอกชนว่าจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม โดยควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางในการควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางในประเด็นต่าง ๆ เอาไว้ในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการออกคำสั่งต่าง ๆ และออกกฎ โดยคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางจะเป็นผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ แทนที่คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางและอธิบดีกรมการขนส่งทางรางรวมทั้งอำนาจในการออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงคมนาคมตามที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางรางฯ ฉบับที่อยู่ระหว่างการตรวจร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอาจกำหนดสภาพบังคับของคำสั่งหรือกฎของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งปรับทางปกครองแก่ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนได้ด้วย และให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง” เป็นหน่วยงานธุรการที่มีเจ้าพนักงานให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่คณะกรรมการกำกับกิจการฯ และปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ประจำสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางราง

ทั้งนี้จะต้องสร้างกลไกอุทธรณ์ทบทวนการใช้อำนาจออกคำสั่งของคณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางรางที่อาจกระทบสิทธิผู้ประกอบการ เช่น คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต โดยอาจกำหนดให้รัฐมนตรีกว่ากระทรวงคมนาคมเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของหน่วยงานกำกับกิจการและป้องกันไม่ให้มีคดีขึ้นสู่ชั้นศาลโดยตรง

บรรณานุกรม

หนังสือ

- การรถไฟแห่งประเทศไทย. แนวคิดแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2543.
- _____ . รถจักรและรถพ่วง พัฒนาการที่ยิ่งใหญ่ จากอดีตสู่ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2554.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2512.
- เชาวน์ ณ คีลวันต์ และคณะ. "รถไฟ." สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่ม 4. กรุงเทพมหานคร : โครงการสารานุกรมสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2521.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ศาสตร์รัฐธรรมนูญ, 2555.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พิพัฒน์ อารีไทย. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- โรเบิร์ต เจ มัสแคต. สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- วิชฌ วรัญญู. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- อีสต์เจแปนเรลเวย์คัลเจอร์ฟาวเดชั่น. แปรรูปการรถไฟแห่งชาติของประเศญี่ปุ่น : แนวทางการปรับโครงสร้างองค์กรและแปรรูปการรถไฟแห่งชาติ. แปลโดย นคร จันทศร. สมุทรปราการ : แอดวานซ์พรินติ้ง เซอร์วิส, 2555.

วิทยานิพนธ์

กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์. “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนทวิภาค (PPPs) ที่ปรากฏในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

กัญณภางค์ เต็มบุญเกียรติ. “การจัดสรรเวลาการใช้ท่าอากาศยานในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ฉัตรชัย อนันตกุล. “การแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย : กรณีศึกษา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ปวีณา โสมวงศ์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย : ศึกษาประเด็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ปิยมั่น สกุลณา. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

มิ่งขวัญ สิทธิมนตล. “วิเคราะห์พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 เพื่อการปรับปรุง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2556.

ร่วมฉัตร วชิรรัตนากรกุล. “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ฤทธิภักดิ์ กัลป์ยามภัทรศิษย์. “การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจโดยรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ศักดิ์ดา มะเกลี้ยง. “ประสิทธิภาพด้านต้นทุนการรถไฟแห่งประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สมใจ ไพโรจน์ธีระรัชต์. “บทบาทของประเทสมหาอำนาจตะวันตกในการสร้างทางรถไฟของประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

สั๊กกพล ภูมิรินทร์. “ปัญหาทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
 อารยา กิตติเวช. “สัญญาสัมปทาน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

บทความ

นันทพล กาญจนวัฒน์. “องค์กรบริหารจัดการระบบรางโดยรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, ฉบับที่ 1 ปีที่ 8. (มกราคม 2559) : น.120 -121.

สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29 ฉบับที่ 2. (มิถุนายน 2542) : 173.

อรนุช อนุศักดิ์เสถียร. “กิจการของรัฐ.” Econnews. (5 พฤศจิกายน 2544) : 34.

เอกสารอื่น ๆ

บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด. “รายงานประจำปี 2557.” กรุงเทพมหานคร : เอกพิมพ์ไท, 2558.

มิลินท์ ธิดาเมือง. “การศึกษาแนวทางการลงทุนรถไฟความเร็วสูง.” การค้นคว้าอิสระ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ยุทธนา ทัพเจริญ. “กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางรางช่วยในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย.” งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553.

รัฐบาลไทย. แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2541.

วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ. “กิจการรถไฟ : ทางเลือกของความอยู่รอด.” งานวิจัยเฉพาะเรื่องมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “โครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ หลักสูตรการฝึกอบรม การกำกับดูแลระบบขนส่งทางรถไฟ.” 2552.

สำนักงานประมาณ. “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประมาณ, 2560.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 12,” 3 สิงหาคม พ.ศ. 2543.

อาริยา สุขโต และคณะ, “การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่,” ในสาระสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมทางหลวง. “ระยะทางในความรับผิดชอบ.” <http://www.doh.go.th/doh/th/details/old-boss-2/duty.html>, 1 พฤษภาคม 2560.

กระทรวงคมนาคม. “แผนปฏิบัติการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง 2560.” http://www.mot.go.th/file_upload/2559/2016.12.12_MOT_Action_Plan2560TH.pdf, 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2560.

_____. “สถิติการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายในประเทศ.” <http://www.news.mot.go.th/motc/portal/graph/np/index.asp>, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2560.

การรถไฟแห่งประเทศไทย. “โครงการปรับปรุงทางรถไฟระยะที่ 5 และระยะที่ 6.” <http://www.railway.co.th/resultproject/TrackRehabPrj/Main/index.asp>, 10 มิถุนายน 2560.

_____. “รายงานประจำปี ประจำปี 2551-2556.” <http://www.railway.co.th/home/viewcontent.aspx?id=CONT-00240&lang=TH>, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2560.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. “กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด.” <https://tdri.or.th/2013/09/bot-paper-deunden/>, 10 พฤษภาคม 2560.

ไทยรัฐออนไลน์. “กทพ.งง! รัฐหนุนทามอเตอร์เวย์ด่านสะเดา-ชี้ซ้ำซ้อน.” (20 สิงหาคม 2557), <https://www.thairath.co.th/content/444593>, 14 กรกฎาคม 2560.

ประชาชาติธุรกิจ. “ญี่ปุ่นขอแยกรางไฮสปีด! ลั่นไม่ใช้ร่วมเงิน ส่วนไฮสปีดระยอง-ใช้ร่วมรถไฟฟ้.” https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1490601927, 14 กรกฎาคม 2560.

_____. “สรุปผลสอบสวนรถไฟตกรางเขาเต่า เหตุเพราะ Human error รฟท. ไล่ออกพร.” http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1255335930, 1 พฤศจิกายน 2559.

_____. “คมนาคมชง คสช. ตั้งกรมขนส่งทางราง แยกส่วนก่อสร้างออกจากเดินรถ คาดตั้งได้ใน 2 ปี.” https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1407490481, 14 กรกฎาคม 2560,

_____. “ร.ฟ.ท.เร่งแก้วิกฤตห้วงรถจักรขาด ลดค่าเช่าราง 25 ปีดึงเอกชนร่วม”TPI”นำร่อง 12 คัน.” http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1457330819, 27 ตุลาคม 2559.

ผู้จัดการออนไลน์. “สั่งศึกษาเพิ่มสัมปทานรถไฟขนส่งสินค้า “ขอนแก่น-ทลฉ.” เอกชนขอ 60 ปียึดถึงหนองคาย.” <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9590000099932>, 14 กรกฎาคม 2560.

วิกิพีเดีย. “เหตุรถไฟตกรางในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2552.” https://th.wikipedia.org/wiki/เหตุรถไฟตกรางในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์_พ.ศ._2552, 1 พฤศจิกายน 2559.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. “กระทรวงคมนาคม เร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง จัดตั้งกรมการขนส่งทางราง.” http://nwnt.prd.go.th/centerweb/news/NewsDetail?NT01_NewsID=TNECO5907290010032, 1 พฤศจิกายน 2559.

สำนักงบประมาณ. “เอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์.” http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=6045, 7 มิถุนายน พ.ศ. 2560.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ขอหารือข้อกฎหมายในการให้เอกชนร่วมดำเนินการให้บริการขนส่งกับการรถไฟฯ.” http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2541/c2_0785_2541.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. “การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556.” <http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/slide.pdf>, 14 กรกฎาคม 2560.

_____ . “เกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ.” <http://www.ppp.sepo.go.th/contents/4>, 7 พฤษภาคม 2560.

_____ . “ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ.” http://www.sepo.go.th/tinymce/plugins/filemanager/thumbs/ser58_3/8.pdf, 5 ตุลาคม 2559.

_____ . “ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.” <http://www.sepo.go.th/tinymce/plugins/filemanager/thumbs/laws/152/16-09-59-v1-1.pdf>, 8 สิงหาคม 2560.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ครั้งที่ 5/2553.” http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=223580 และ http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2553/2235805.pdf, 1 เมษายน 2560.

_____ . “เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) และร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.” https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99322540, 1 เมษายน 2560.

สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม. “รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ประจำเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2560.” http://www.mot.go.th/file_upload/2560/report_gov/report_gov201705.pdf, 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2560.

Books

Asian Development Bank. Public-Private Partnership Handbook. Manila : Asian Development Bank, 2008.

Competition & Markets Authority. Competition in passenger rail services in Great Britain. London, 2015.

European Rail Infrastructure Managers. Rail Charging and Accounting Schemes in Europe. Brussels : EIM, 2008.

Jeffrey Delmon. Public-Private Partnership Projects in Infrastructure : An Essential Guide for Policy Makers. New York : Cambridge University Press, 2011.

Matthias Finger and Pierre Messulam. Rail Economics, Policy and Regulation in Europe. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

OECD. The Governance Regulators. Paris : OECD Publishing, 2014.

Terry Gourvish. British Rail 1974–1997: From Integration to Privatisation. Oxford : Oxford University Press, 2002.

Transport Analysis. Railway in Sweden and Japan – a comparative study. Stockholm, 2002.

United Nations. The Restructuring of railways. New York, 2003.

World Bank. Railway Reform : Toolkit for Improving Rail Sector Performance. Washington DC, 2011.

Xavier Deville and Fabienne Verduyn. Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and The Netherlands. Brussel : National Bank of Belgium Limited liability company, 2012.

Theses

Benedikt Peter. “Railway Reform in Germany: Restructuring, Service Contracts, and Infrastructure Charges.” Doctoral Thesis. Technische Universität Berlin, 2008.

Fumio Kurosaki. “ An Analysis of Vertical Separation of Railways. ” Ph. D Thesis.
The University of Leeds, 2008.

Articles

- Fumio Kurosaki. “ Shinkansen investment before and after JNR reform. ” in
The Economics of Investment in High-Speed Rail, ed. OECD. p.109. OECD, 2014.
- Fumitoshi Mizutani. “ Regulation and Deregulation in the Japanese Rail Industry. ” 3.
CESifo DICE Report 10. (Winter 2005) : 11.
- Gérard Mathieu. “ The Reform of UK Railways Privatization and Its Results. ” 34. Japan
Railway & Transport Review 16. (March 2003) : 17.
- Günter Knieps. “ Competition and third-party access in railroads, ” in Rail Economics. Policy
and Regulation in Europe. ed. Matthias Finger. p.41. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.
- Heike Link. “ German Railway Reform. ” 2. Japan Railway & Transport Review 19. (June 1994).
_____. “ Rail Restructuring in Germany - 8 Years Later. ” 34. Japan Railway &
Transport Review 42. (March 2003) : 42.
- _____. “ Regional Rail Companies in Germany. ” 52. Japan Railway & Transport
Review 38. (March 2009) : 41.
- Ian Smith. “ Britain’s Railway – 5 years after the completion of Their Privatization. ” 34.
Japan Railway & Transport Review 12. (March 2003)
- Michael g. Pollitt and Andrew S.J. Smith. “ The restructuring and privatization of British
Rail: was it really that bad?. ” 3. Fiscal Studies 463. (December 2002) : 467.
- Mitsuhide Imashiro. “ Dawn of Japanese National Railways. ” 10 Japan Railway & Transport
Review 46. (January 1997) : 46.
- _____. “ Nationalisation of Railways and Dispute over Reconstruction to Standard
Gauge. ” 4 Japan Railway & Transport Review 42. (March 1995) : 42.
- Rainer Apel. “ German Rail Derailed by Privatization. ” Volume 27, Executive Intelligence
Review 12. (May 2000) : 13.

Other Documents

- Bundesnetzagentur. “Market Analysis Railway 2016.” Bonn : Bundesnetzagentur, 2016.
- Deutsche Bahn AG. “Deutsche Bahn 2016 Integrated Report.” Berlin : Deutsche Bahn AG, 2017.
- _____ “Deutsche Bahn Facts & Figures 2016.” Berlin : Deutsche Bahn AG, 2017.
- House of Commons Transport Committee. “Passenger Rail Franchising : Fourteenth Report of Session 2005–06.” London: The Stationery Office Limited, 2006.
- Network Rail, “Network Rail Annual report and accounts 2016,” London, 2016.

Electronics Medias

- Belmond. “LUXURY TRAIN TRAVEL IN SOUTHEAST ASIA.” <https://www.belmond.com/eastern-and-oriental-express/luxury-train-travel>, October 27, 2016.
- Bundesnetzagentur. “Rail Infrastructure Advisory Council.” http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1432/EN/General/Bundesnetzagentur/AdvisoryCouncilRailInfrastructure/RailInfrastructure_node.html, November 17, 2016.
- China Railway. “About CR.” http://www.china-railway.com.cn/en/aboutus/profile/201512/t20151217_52545.html, July 17, 2017.
- Competition and Markets Authority. “CMA signals route for greater rail competition.” <https://www.gov.uk/government/news/cma-signals-route-for-greater-rail-competition>, November 9, 2016.
- Department for Transport. “About us.” <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport/about>, June 9, 2017.
- Deutsche Bahn AG. “20 years of German rail reform and Deutsche Bahn AG.” https://www.deutschebahn.com/file/en/11886630/g4MzEFGQzhBWULcEAo393fk7mB0/11873224/data/20_years_outline.pdf, June 22, 2017.
- Deutsche Bahn AG. “The foundation of Deutsche Bahn AG.” <http://www.deutschebahn.com/en/group/history/topics/11886618/foundation.html>, November 14, 2016.
- European Parliament. “Liberalisation of passenger rail services: Situation in different member states.” <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160420RES24185/20160420RES24185.pdf>, June 14, 2017.

- _____. “Fourth railway package still divides Member States.” <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542169-Fourth-railway-package-FINAL.pdf>, June 22, 2017.
- Eurotunnel Group. “Our business.” <http://www.eurotunnelgroup.com/uk/eurotunnel-group/our-business/>, June 17, 2017.
- Hedi Maurer et al. “Effects of the EU Rail Liberalisation on International Rail Passenger Transport.” abstracts.aetransport.org/paper/download/id/3485, June 22, 2017.
- HS1 Ltd. “What we do.” <http://highspeed1.co.uk/about-us/what-we-do>, June 17, 2017.
- International Monetary Fund. “Public-Private Partnerships.” <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>, May 7, 2017.
- Kevin Smith. “German bus liberalisation hurts long-distance rail.” <http://www.railjournal.com/index.php/main-line/german-bus-liberalisation-hurts-long-distance-rail.html>. November 17, 2016.
- Malayan Railways Limited. “KTM ETS.” <http://www.ktmb.com.my/ktmb/index.php?r=portal/left&id=bitCa1BML0doTSt6TFNGUlk3MllsZz09>, June 10, 2017.
- National Rail. “National Rail Enquiries.” <http://www.nationalrail.co.uk/>, June 11, 2017.
- Network Rail. “Investor relations.” <http://www.networkrail.co.uk/investor-relations/>, November 8, 2016.
- Office of Rail and Road. “Freight Rail Usage 2016- 17 Q4 Statistical Release.” http://www.orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0007/24892/freight-rail-usage-2016-17-quarter-4.pdf, June 9, 2017.
- _____. “Licensing guidance on how to apply for operator licences and licence exemptions.” http://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0011/2216/licensing-guidance.pdf, November 8, 2016.
- _____. “Who we are.” <http://orr.gov.uk/about-orr/who-we-are>, November 8, 2016.
- _____. “Government support to the rail industry.”, <http://dataportal.orr.gov.uk/displayreport/html/html/a830de20-83bf-408d-9c22-7f3ec23999f9>, June 9, 2017.
- _____. “ORR Breach Letter to Network Rail.” http://www.orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0016/13813/performance-decision-letter-2014-07-07.pdf, June 22, 2017.
- _____. “Passenger Rail Usage 2015- 16 Q4 Statistical Release.” http://www.orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0015/22056/passenger-rail-usage-2015-16-q4.pdf, June 9, 2017.

- _____. “Rail Finance 2015-16 annual statistical release.” http://www.orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0005/22982/rail-finance-statistical-release-2015-16.pdf, June 20, 2017.
- _____. “Freight operating companies.” <http://www.orr.gov.uk/about-orr/who-we-work-with/industry-organisations/freight-operating-companies>, June 9, 2017.
- _____. “Train operating companies.” <http://www.orr.gov.uk/about-orr/who-we-work-with/industry-organisations/train-operating-companies>, June 9, 2017.
- _____. “How we are funded.” <http://orr.gov.uk/about-orr/how-we-are-funded>, November 8, 2016.
- Railway Gazette. “Beijing - Tianjin elevated design anticipates 350 km/h.” <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/beijing-tianjin-elevated-design-anticipates-350-kmh.html> Accessed July 14, 2017.
- Railway Gazette. “Chuo maglev project endorsed.” <http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/chuo-maglev-project-endorsed.html>, June 7, 2017.
- The European Rail Traffic Management System. “ERTMS in Brief.” http://www.ertms.net/?page_id=40, July 14, 2017.
- The Gazette. “The opening of the Liverpool and Manchester Railway, 1830.” <https://www.thegazette.co.uk/all-notices/content/100741>, November 2, 2016.
- The Japan Times. “Top court settles 23-year JNR unionist suit.” <http://www.japantimes.co.jp/news/2010/06/29/news/top-court-settles-23-year-jnr-unionist-suit/>, August 1, 2017.
- Transport Focus. “National Passenger Survey Spring 2016 Main Report.” <http://d3cez36w5wymxj.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/06/29162541/TF-NPRS-Spr16-pages-ALL-WEB-v4.pdf>, June 9, 2017.
- World Bank Group. “What are Public Private Partnerships?.” <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>, May 7, 2017.

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก
ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...*

- ร่าง -

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางราง

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นในกระทรวงคมนาคม แต่ยังไม่มียกยัญญติ
สำหรับการกำกับดูแลมาตรฐานและความปลอดภัยการกำกับการประกอบกิจการ การวิจัยและพัฒนาเพื่อให้
เกิดนวัตกรรมขึ้นในระดับประเทศและระดับภูมิภาคและการส่งเสริมกิจการขนส่งทางรางให้สามารถ
สนับสนุนและสอดคล้องกับการพัฒนาการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

* “ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2560,
<http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-independent-entity/item/1051-2017-06-08-06-54-38>



- ร่าง -

พระราชบัญญัติ

การขนส่งทางราง

พ.ศ.

.....
ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางราง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา..... ประกอบมาตราและมาตรา.....ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การขนส่งทางราง” หมายความว่า การขนส่งผู้โดยสารหรือของโดยสารขนส่งทางราง

“รถขนส่งทางราง” หมายความว่า รถที่ใช้ขนส่งผู้โดยสารหรือของและขับเคลื่อนไปตามทางรถขนส่งทางราง

“ทางรถขนส่งทางราง” หมายความว่า ทางหรือรางที่จัดสร้างขึ้นสำหรับเดินรถขนส่งทางราง ไม่ว่าจะจัดสร้างอยู่บน เหนือ หรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ หรือผ่านไปใต้อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ก็ตาม

“กิจการขนส่งทางราง” หมายความว่า การประกอบธุรกิจระบบการขนส่งทางราง การให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่สาธารณชนผู้ใช้หรือจะใช้ระบบการขนส่งทางรางและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว

“ระบบการขนส่งทางราง” หมายความว่า รถขนส่งทางราง ทางรถขนส่งทางราง สถานีรถขนส่งทางราง ที่จอดรถขนส่งทางราง ศูนย์ซ่อมบำรุง การเดินรถขนส่งทางราง สถานีที่จอดยานพาหนะของผู้โดยสาร สถานีสำหรับการเดินทางเชื่อมต่อระหว่างรถขนส่งทางรางกับระบบขนส่งประเภทอื่น ระบบพลังงาน ระบบควบคุม ระบบสัญญาณ ระบบจำหน่าย และจัดเก็บค่าโดยสาร ระบบความปลอดภัย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำระบบสื่อสาร และระบบโทรคมนาคม ที่ใช้ในกิจการขนส่งทางราง และให้หมายความรวมถึงอาคารอุปกรณ์ของระบบดังกล่าวด้วย

“สถานีรถขนส่งทางราง” หมายความว่า สถานีที่ใช้รับส่งผู้โดยสารหรือของในกิจการขนส่งทางราง

“ของ” หมายความว่า สิ่งของ สัตว์มีชีวิต หรือสินค้า

“โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง” หมายความว่า ทางเดินรถขนส่งทางรางและโครงสร้างที่รองรับทางเดินรถขนส่งทางราง อุโมงค์ สะพานเดินรถขนส่งทางราง ส่วนต่อขยายราง สถานีเดินรถขนส่งทางราง ศูนย์ซ่อมบำรุง ที่จอดรถขนส่งทางราง หรือยานพาหนะขนส่งทางรางขานขาลา ที่สับหลัก อุปกรณ์สื่อสาร ศูนย์ระบบควบคุม อาณัติสัญญาณ โทรคมนาคม ระบบไฟฟ้าสำหรับระบบขนส่งทางรางและอุปกรณ์อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีไว้เพื่อใช้เดินรถขนส่งทางราง

“เขตระบบการขนส่งทางราง” หมายความว่า เขตที่กำหนดไว้เพื่อใช้ในกิจการขนส่งทางราง

“เขตปลอดภัยการขนส่งทางราง” หมายความว่า เขตที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยแก่ระบบการขนส่งทางรางหรือผู้โดยสารรถขนส่งทางรางและบุคคลอื่นที่อยู่ในเขตระบบการขนส่งทางราง

“ผู้ตรวจการขนส่งทางราง” หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกรมการขนส่งทางรางหรือข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางรางแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตรวจการการขนส่งทางราง

“ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนหรือได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งทางรางตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางราง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

จากบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการขนส่ง เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ผังเมือง การเงินการคลัง กฎหมาย หรือวิศวกรรม เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการคนที่ ๑ และอธิบดีเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการคนที่ ๒

ในการประชุมพิจารณาเรื่องใด คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางจะเชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นให้เข้าประชุมในฐานะกรรมการ เป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชนซึ่งได้รับเชิญและมาประชุมมีฐานะเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่งสำหรับการประชุมครั้งที่ได้รับเชิญนั้น

มาตรา ๖ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีแต่ไม่เกินหกสิบห้าปี

(๓) เป็นผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง

ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารหรือจัดการของนิติบุคคลที่ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางทุกด้าน

(๕) เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(๖) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่จะพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

(๗) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

(๘) เคยถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๙) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๑๐) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของกรมการขนส่งทางรางหรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับกรมการขนส่งทางราง

(๑๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับกรมการขนส่งทางราง ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นเป็นกรรมการแทน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่ง เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายด้านการขนส่งทางราง

(๑.๑) กำหนดแนวทางในการเชื่อมโยงระบบการขนส่งทางรางให้สอดคล้องกัน และเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนรูปแบบอื่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้ประโยชน์จากระบบการขนส่งทางราง ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางรายเดิม

(๑.๒) กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านมาตรฐานความปลอดภัยและด้านมาตรฐานการประกอบกิจการขนส่งทางราง

(๑.๓) กำหนดนโยบายราคาค่าขนส่งและค่าโดยสาร ค่าบริการและค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการขนส่งทางราง

(๑.๔) กำหนดกลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการ หรือระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน

(๑.๕) กำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการในเรื่องความปลอดภัยและคุณภาพการให้บริการ การขนส่งทางราง

(๑.๖) กำหนดกรอบนโยบายในการช่วยเหลืออุดหนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ

(๑.๗) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดนวัตกรรมด้านการขนส่งทางราง

(๑.๘) กำหนดกรอบแนวทางและเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่งทางราง

(๒) เสนอความเห็นและให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรี

(๒.๑) ให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการพัฒนาการขนส่งทางราง การเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งทางราง การกำกับดูแลและการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่งทางราง

(๒.๒) แต่งตั้งองค์กรขึ้นเพื่อติดตาม ตรวจสอบ ประเมินความปลอดภัยหรือมาตรการเพื่อความปลอดภัยของยานพาหนะ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางราง การก่อสร้าง การปฏิบัติการ การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางราง รวมถึงกลไกการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว และรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว

(๓) สั่งให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงข้อคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายของคณะกรรมการ

(๔) สั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการ การเงินและสวัสดิการที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

(๕) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด แทนคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทนถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด คณะกรรมการต้องแต่งตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอนุกรรมการในเรื่องดังกล่าวด้วย

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือมาตรา 10 ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

หมวด ๒

คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือรองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กรุงเทพมหานครอย่างละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการขนส่งทางรางจำนวนไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๑๓ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน

ให้นำความตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ มาใช้บังคับแก่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ โดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลม

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใช้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง
- (๒) กำกับดูแลการประกอบการเดินรถขนส่งทางราง
- (๓) กำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง
- (๔) กำหนดโครงสร้างค่าโดยสาร ค่าระวาง ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางราง
- (๕) เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้บริการขนส่งทางรางที่มีลักษณะเป็นพันธนาการให้บริการสาธารณะและการติดตามการตรวจสอบการให้บริการขนส่งทางรางที่มีลักษณะเป็นพันธนาการให้บริการ
- (๖) ติดตามและประเมินคุณภาพการให้บริการของผู้ได้รับอนุญาต
- (๗) การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง
- (๘) ปฏิบัติอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกลไกกำกับดูแลที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๓

การกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง

มาตรา ๑๖ การประกอบกิจการขนส่งทางราง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ เพื่อให้การประกอบกิจการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ รัฐมนตรีโดยข้อเสนอของอธิบดีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

- (๑) มาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง
- (๒) มาตรฐานด้านรถขนส่งทางราง
- (๓) มาตรฐานด้านบุคลากร
- (๔) มาตรฐานการประกอบการกิจการขนส่งทางราง มาตรฐานการให้บริการ มาตรฐานความปลอดภัยในการประกอบกิจการขนส่งทางราง การรักษาความปลอดภัยการรักษาความสงบเรียบร้อยในการโดยสารรถขนส่งทางราง ตลอดจนความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในเขตระบบการขนส่งทางราง
- (๕) มาตรการในการส่งเสริมการประกอบกิจการขนส่งทางราง
- (๖) มาตรการในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ

- (๗) แนวทางการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางรายเดิม
- (๘) แนวทางการจัดให้มีการประกันความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิตและร่างกายของผู้ใช้บริการ
- (๙) วิธีการให้อনุญาตการประกอบกิจการขนส่งทางราง
- (๑๐) โครงสร้างอัตราและระบบการจัดเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการขนส่งทางราง

มาตรา ๑๘ นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ รัฐมนตรีโดยข้อเสนอของอธิบดีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการกำกับดูแลความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางรางครอบคลุมถึงการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานของรถขนส่งทางรางที่จะใช้ในการขนส่งทางรางรวมถึงเครื่องยนต์ จำนวนที่นั่ง น้ำหนักบรรทุกหรือวิธีการบรรทุก
- (๒) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางวิศวกรรมและเทคโนโลยีอื่นโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่นที่จำเป็นต่อการขนส่งทางราง
- (๓) การกำหนดให้รถขนส่งทางรางมีคุณสมบัติหรือเอกสารสำคัญประจำรถขนส่งทางราง หรือต้องบำรุงรักษาตามกำหนด
- (๔) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางเทคนิคของการขับขี การเดินรถทางราง หรือการควบคุมรถขนส่งทางรางตลอดจนการกำหนดให้ผู้ควบคุมหรือคนประจำยานพาหนะมีคุณสมบัติ หรือเอกสารสำคัญรวมทั้งเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมหรือคนประจำรถขนส่งทางราง
- (๕) การกำหนดแนวเส้นทางในการเดินรถขนส่งทางราง เขตควบคุมรถขนส่งทางรางบริเวณที่จะใช้เป็นที่จอดหรือหยุดรถขนส่งทางราง รวมถึงการจัดการพื้นที่โดยรอบของสถานีเดินรถขนส่งทางราง และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางรางอย่างอื่น
- (๖) การกำหนดมาตรการในการดูแลผู้โดยสารและของที่ขนส่ง เช่น การบรรทุกขนถ่าย ขนส่ง เก็บรักษา บรรจุหีบห่อ
- (๗) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือภาระทางการเงินอย่างอื่นที่ผู้ใช้ระบบขนส่งทางรางจะต้องชำระ หรือรับผิดชอบเนื่องจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางราง ซึ่งจะมีผลต่อการกระทบต่อการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย หรือการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางราง
- (๘) การกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย การรักษาสิ่งแวดล้อมด้านการขนส่งทางราง ตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของสนธิสัญญาที่ประเทศไทย ร่วมเป็นภาคี
- (๙) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินมาตรฐานตลอดจนมาตรการอย่างอื่นเพื่อความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางราง
- (๑๐) การจัดทำกลไกในการรายงานหรือสืบสวนสาเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุ

มาตรา ๑๙ ทรัพย์สินที่ใช้ในระบบการขนส่งทางรางไม่อยู่ในข่ายของความรับผิดชอบของการบังคับคดี

มาตรา ๒๐ ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ อธิบดีอาจเข้าควบคุมดูแลกิจการขนส่งทางรางของผู้รับอนุญาตเป็นการชั่วคราวได้ และให้สิทธิหน้าที่และอำนาจสั่งการของผู้รับอนุญาตตกมาเป็นของกรมการขนส่งทางรางจนกว่าเหตุจำเป็นจะหมดไป ในการนี้ให้อธิบดีรายงานต่อรัฐมนตรี

หมวด ๔

การดูแลรักษาความปลอดภัยและคุณภาพการบริการ

มาตรา ๒๑ ให้อธิบดีกำหนดเขตระบบการขนส่งทางรางเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและการรักษาความปลอดภัยของระบบการขนส่งทางราง ตลอดจนความปลอดภัยของบุคคลที่อยู่ในระบบการขนส่งทางราง

เมื่ออธิบดีได้กำหนดเขตระบบการขนส่งทางรางตามวรรคหนึ่งแล้ว เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยที่อาจกระทบต่อระบบการขนส่งทางรางและบุคคลที่อยู่ในระบบการขนส่งทางราง ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดบริเวณใกล้เคียงกับระบบการขนส่งทางรางเป็นเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางราง

ให้อธิบดีประกาศระบบการขนส่งทางรางและเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางราง พร้อมทั้งแผนผังแสดงแนวเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ปิดประกาศดังกล่าว ณ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ที่ก่อสร้างมีทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่กับให้อธิบดีจัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๒๒ ภายในเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางรางตามมาตรา ๒๑ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่มีผลกระทบต่อระบบการขนส่งทางราง

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ปิดประกาศไว้ในบริเวณใกล้เคียงกับเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางราง และแจ้งผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทราบ

ในการอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางราง ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารพิจารณาตรวจสอบให้ถูกต้องตามประกาศตามวรรคหนึ่งก่อนอนุญาต และแจ้งให้อธิบดีทราบด้วย

ในการพิจารณาอนุญาตตามวรรคสาม ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลงหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแจ้งอธิบดีเพื่อส่งผู้แทนเข้าร่วมพิจารณาด้วย

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีผู้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางราง โดยมีได้แจ้ง หรือมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือมิได้ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๒๒ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีแจ้งให้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้าง

ตัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทราบเป็นหนังสือ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่

ถ้ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันอันตรายแก่ระบบการขนส่งทางราง ให้อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ หรือกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินในระหว่างการดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่อธิบดีเห็นว่าภายในเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางรางตามมาตรา ๒๑ มีความจำเป็นต้องประกาศกำหนดให้การกระทำใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบการขนส่งทางรางเป็นการกระทำที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ได้ ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดและเหตุผลให้ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการกระทำ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและต้องปิดประกาศไว้ในบริเวณใกล้เคียงกับเขตระบบการขนส่งทางราง

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาระบบการขนส่งมวลชนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทาส่งสารिमทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชนมาใช้บังคับกับการกระทำในเขตปลอดภัยระบบการขนส่งทางรางด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๕

ผู้ตรวจการขนส่งทางราง

มาตรา ๒๕ อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการขนส่งทางรางคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการประกอบกิจการการขนส่งทางรางให้เป็นตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ตรวจการขนส่งทางรางเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบระบบการขนส่งทางรางตามมาตรฐานการประกอบกิจการขนส่งทางรางและมาตรฐานความปลอดภัย
- (๒) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ที่ประกอบกิจการขนส่งทางรางในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบระบบการขนส่งทางราง
- (๓) สั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการขนส่งทางรางหรือรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดแก่ระบบการขนส่งทางราง
- (๔) ค้นหรือจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อส่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินคดีตามกฎหมาย
- (๕) แจ้งให้อธิบดีหรือผู้รับอนุญาตทราบข้อบกพร่องในการรักษาความปลอดภัยของระบบการขนส่งทางรางเพื่อให้อธิบดีหรือผู้รับอนุญาตดำเนินการแก้ไข
- (๖) รายงานผลการตรวจสอบความปลอดภัยต่ออธิบดี
- (๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่อธิบดีมอบหมาย

เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสถานที่ ผู้รับอนุญาต ผู้ปฏิบัติงานให้แก่ผู้รับอนุญาตตัวแทนและลูกจ้างของผู้รับอนุญาต มีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ตรวจการขนส่งทางรางในการปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการขนส่งทางราง ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง บัตรประจำตัวผู้ตรวจการขนส่งทางรางให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการขนส่งทางราง ต้องระวังมิให้เกิดความเสียหาย แต่ถ้าเกิดความเสียหาย เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้

มาตรา ๒๖ ในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายแก่ระบบการขนส่งทางรางให้ผู้ตรวจการขนส่งทางราง อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี มีอำนาจเข้าไป ในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใด ๆ ในเวลาใด เพื่อตรวจสอบ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการขนส่งทางราง หรือปฏิบัติการป้องกันอันตรายแก่ระบบการขนส่งทางรางหรือสาธารณชนได้ โดยแจ้ง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินและหากเนิ่นช้าจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่ระบบการขนส่งทางราง จะไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าก็ได้แต่ให้มีเจ้าพนักงานตำรวจไปด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการขนส่งทางราง อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี ต้องระวังมิให้เกิดความเสียหาย แต่ถ้าเกิดความเสียหายเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้

มาตรา ๒๗ เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่รถขนส่งทางราง สถานีรถขนส่งทางราง หรือทางรถขนส่งทางราง ให้ผู้ตรวจการขนส่งทางรางรีบดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุแล้วรายงานต่ออธิบดี รายงานดังกล่าวให้แสดงถึงสาเหตุของอุบัติเหตุ พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายและการป้องกันอุบัติเหตุ

ในกรณีที่เป็นการสมควร อธิบดีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจขึ้นจากข้าราชการสังกัดกรมการขนส่งทางรางทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุแทนผู้ตรวจการขนส่งทางรางได้ในการนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจหน้าที่และฐานะเช่นเดียวกับผู้ตรวจการขนส่งทางราง

หมวด ๖

การควบคุมกำกับบริการและการคุ้มครองผู้โดยสาร

มาตรา ๒๘ ผู้รับอนุญาตจะเรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพย์สินและบริการต่าง ๆ เกินกว่าอัตราที่ประกาศกำหนดมิได้

การกำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียม และระบบการจัดเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่ง ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๗ (๑๐)

มาตรา ๒๙ ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและร่างกายของผู้โดยสารตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๗ (๘)

การจัดให้มีการประกันความเสียหายตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้รับประกันภัยตั้งแต่สองรายขึ้นไป

มาตรา ๓๐ ผู้รับอนุญาตมีหน้าที่จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสาร โดยเฉพาะผู้ทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ สตรีมีครรภ์ และเด็ก ให้มีความเหมาะสมแก่การใช้บริการของการประกอบกิจการขนส่งทางราง

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ผู้ใช้บริการหรือบุคคลอื่นที่อยู่ในเขตระบบการขนส่งทางรางได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการขนส่งทางรางของผู้รับอนุญาตใด ให้มีสิทธิร้องเรียนต่ออธิบดี

ให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง และมีคำสั่งโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน และให้ส่งผู้รับอนุญาตแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนตามระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด ในกรณี อธิบดีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ให้ผู้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามก็ได้

มาตรา ๓๒ ผู้ใช้บริการหรือบุคคลอื่นที่อยู่ในเขตระบบการขนส่งทางรางต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในระบบการขนส่งทางราง ตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๗ (๔)

ให้อธิบดีปิดประกาศกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งไว้ในเขตระบบขนส่งทางรางในบริเวณที่เหมาะสมกับการใช้กฎกระทรวงนั้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็นได้ชัดเจน

หมวด ๗

การให้อนุญาตและวางหลักเกณฑ์การประกอบกิจการขนส่งทางราง

มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการขนส่งทางราง อธิบดีอาจมอบให้เอกชนรายใดหรือหลายรายเป็นผู้รับอนุญาตเพื่อประกอบกิจการการขนส่งทางรางได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางรายเดิม

การให้อนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๗ (๙)

มาตรา ๓๔ การโอนอนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๗ (๙)

ในกรณีที่มีการโอนอนุญาตจะมีผลกระทบต่อการให้บริการการขนส่งทางรางโดยรวมให้อธิบดีพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรี

ผู้รับโอนอนุญาตต้องรับไปซึ่งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทั้งหมดของผู้รับอนุญาตรายเดิม

ในกรณีที่อธิบดีไม่อนุญาตให้โอนอนุญาต ให้อธิบดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีมีคำสั่ง

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตสิ้นสภาพการเป็นนิติบุคคลหรือตกเป็นบุคคลล้มละลาย ให้ผู้ชำระบัญชีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แล้วแต่กรณี เป็นผู้แสดงเจตนาในการโอนอนุญาตตามมาตรา ๓๔

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่สภาพการดำเนินงานของผู้รับอนุญาตอาจก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรืออันตรายแก่ผู้ใช้บริการหรือสาธารณชนให้อธิบดีมีอำนาจสั่งการให้ผู้รับอนุญาตแก้ไขได้ และในกรณีจำเป็น

จะสั่งให้ระงับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก็ได้จนกว่าผู้รับอนุญาตจะแก้ไขตามคำสั่งของอธิบดี และในกรณีนี้ให้อธิบดีรายงานให้รัฐมนตรีทราบ

ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการขนส่งทางรางหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเข้าดำเนินการแก้ไขโดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพร้อมด้วยเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าว

มาตรา ๓๗ อธิบดีอาจเพิกถอนอนุญาตได้ เมื่อผู้รับอนุญาต

- (๑) ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานวิธีการประกอบกิจการที่ดีจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน
 - (๒) ดำเนินกิจการหรือให้บริการที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง
- เมื่ออธิบดีสั่งเพิกถอนอนุญาตแล้ว ให้สิ่งก่อสร้างและอุปกรณ์ทั้งหมดตกเป็นของรัฐ

มาตรา ๓๘ เมื่อมีเหตุที่จะเพิกถอนอนุญาตตามมาตรา ๓๗ เกิดขึ้น ก่อนที่จะดำเนินการเพิกถอนอนุญาต ถ้าอธิบดีเห็นว่าเหตุนั้นอาจแก้ไขได้ ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตทราบถึงเหตุนั้น และกำหนดให้ผู้รับอนุญาตแก้ไขภายในเวลาที่เห็นสมควร ถ้าผู้รับอนุญาตไม่สามารถแก้ไขได้ภายในเวลาที่กำหนด โดยมีเหตุอันสมควร ให้ผู้รับอนุญาตขอขยายเวลาออกไปได้เท่าที่จำเป็นและให้ขอขยายเวลาก่อนครบกำหนดเวลานั้นไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากอธิบดีเห็นว่าเหตุดังกล่าวเป็นเหตุอันสมควรให้ขยายเวลาออกไปอีกได้ไม่เกินระยะเวลาที่ผู้รับอนุญาตขอขยาย ถ้าผู้รับอนุญาตไม่แก้ไขภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่สามารถแก้ไขได้ภายในเวลาที่ขยายออกไป ให้อธิบดีมีคำสั่งเพิกถอนอนุญาตโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๓๙ ก่อนการเพิกถอนอนุญาตตามมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๓๘ ให้อธิบดีรายงานต่อรัฐมนตรี

มาตรา ๔๐ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีมีอำนาจยกเลิกอนุญาต และอาจมอบหมายให้กรรมการขนส่งทางรางเข้าครอบครองกิจการที่ได้รับอนุญาตเป็นการชั่วคราวได้

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ประกาศตามมาตรา ๒๒ หรือหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๔ วรรคแรกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน สี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๓ ผู้ใดขัดขวางผู้ตรวจการขนส่งทางรางอธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการการขนส่งทางรางซึ่งสั่งตามมาตรา ๒๕(๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๔ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่หรือผู้รับอนุญาต ผู้ปฏิบัติงานให้แก่ผู้รับอนุญาต ตัวแทน หรือลูกจ้างของผู้รับอนุญาตผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ตรวจการขนส่งทางราง หรืออธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๔๕ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในเขตระบบการขนส่งทางรางตามมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๖ ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการกีดขวางแก่การขนส่งทางราง หรือก่อให้เกิดความเสียหาย หรือความไม่สะดวกแก่การขนส่งทางราง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๗ ผู้ใดทำลาย หรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันทำให้เกิดความเสียหายหรือไร้ประโยชน์แก่ระบบการขนส่งทางราง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดตามวรรคหนึ่งน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตราย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายสาหัส ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๘ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ ทำลาย เปลี่ยนแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอน เครื่องหมายแสดงแนวเขต หลักสำรวจ รั้ว เครื่องหมายแสดงระยะ หรือเครื่องอำนวยความสะดวก หรือความปลอดภัย ซึ่งได้ติดตั้งหรือทำให้ปรากฏในเขตระบบการขนส่งทางราง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ระบบการขนส่งทางรางถูกทำลาย เสียหาย เสียคุณค่า หรือไร้ประโยชน์ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๙ ผู้ใดกล่าวหาความอันเป็นเท็จให้เลื่องลือหรือส่งข่าวอันเป็นเท็จจนเป็นเหตุให้การเดินรถทางขนส่งทางรางไม่อาจกระทำได้ตามปกติ หรือเกิดความล่าช้าต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งทำให้เข้าใจว่าอาจเกิดอันตรายจากอุปกรณ์ วัตถุระเบิด แก๊สพิษ หรือด้วยวิธีใด ๆ ต่อความปลอดภัยของรถขนส่งทางรางในระหว่างเดินรถขนส่งทางราง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๐ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อธิบดีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในเวลาที่กำหนดแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ดำเนินคดีต่อไป

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๑ การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๒ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศที่ออกตาม พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...*

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อยกฐานะสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง ในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม ขึ้นเป็นกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม (เพิ่มมาตรา ๒๑ (๔/๑))

เหตุผล

เนื่องจากการขนส่งทางรางได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อระบบคมนาคมขนส่งของไทย โดยรัฐบาลมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่จะลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางอย่างต่อเนื่องและใช้จำนวนเงินลงทุนสูงมาก แต่การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศ ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีหน่วยงานส่วนกลางรับผิดชอบกำกับดูแลให้ระบบรางทั้งประเทศมีมาตรฐานเดียวกัน จึงสมควรให้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง ขึ้นในกระทรวงคมนาคม มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางในการเสนอแนะนโยบาย และกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนโครงข่าย บริหารงานด้านการขนส่งทางรางของประเทศ กำหนดและกำกับดูแลมาตรฐาน ระเบียบทางด้านความปลอดภัย ด้านการซ่อมบำรุงทาง และด้านการประกอบการ รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรางของประเทศให้สามารถแข่งขัน และเชื่อมต่อการขนส่งระบบอื่นและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งมีการวิจัยและพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมขึ้นในระดับประเทศและระดับภูมิภาค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

* “ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2560, <http://www.mot.go.th/page.html?id=100>



-ร่าง-

พระราชบัญญัติ

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....
 ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
 เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

..... มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า
 โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติ
 บัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..)
 พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๔/๑) ของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
 ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

“(๔/๑) กรมการขนส่งทางราง”

มาตรา ๔ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ
 คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม เฉพาะสำนักงาน
 โครงการพัฒนาระบบราง และของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง
 และจราจร กระทรวงคมนาคม เฉพาะสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่ง
 ทางราง กระทรวงคมนาคม หรือของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของกรมการขนส่งทางราง กระทรวง
 คมนาคม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงาน
 ราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม เฉพาะสำนักงาน
 โครงการพัฒนาระบบราง ไปเป็นของกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม

มาตรา ๖ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใด ที่อ้างถึงสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม และข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม ให้ถือว่าอ้างถึงกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม และข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๗ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี



หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการขนส่งทางรางได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ต่อระบบคมนาคมขนส่งของไทย โดยรัฐบาลมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่จะลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางอย่างต่อเนื่องและใช้จำนวนเงินลงทุนสูงมาก แต่การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีหน่วยงานส่วนกลางรับผิดชอบกำกับ ดูแลให้ระบบรางทั้งประเทศมีมาตรฐานเดียวกัน จึงสมควรให้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้น มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางในการเสนอแนะนโยบาย และกำหนด ยุทธศาสตร์ วางแผนโครงสร้าง ข่าย บริหารงานด้านการขนส่งทางรางของประเทศ กำกับดูแลมาตรฐานและระเบียบ ทางด้านความปลอดภัย ด้านการซ่อมบำรุงทาง ด้านการประกอบการ ส่งเสริมและพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทางรางของประเทศให้สามารถแข่งขันและเชื่อมต่อการขนส่งระบบอื่นและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งมีการวิจัย และพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมขึ้นในระดับประเทศและระดับภูมิภาค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ภาคผนวก ค

ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่ผู้เขียนเสนอ*

- ร่าง -

พระราชบัญญัติ
การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่...)
พ.ศ.

.....
ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล
ซึ่งมาตรา.....ประกอบมาตราและมาตรา.....ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วัน
ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

.....
* ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการรวบรวมข้อเสนอในการแก้ไข พ.ร.บ. การรถไฟ
แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ที่ผู้เขียนได้เสนอให้ทำการแก้ไขในบทที่ 6 และบทที่ 7 มารวบรวมไว้
ให้เข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กิจการโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ” หมายความว่า ทางเดินรถไฟขนส่งและโครงสร้างที่รองรับทางเดินรถขนส่งทางราง อุโมงค์ สะพานเดินรถไฟขนส่ง ส่วนต่อขยายราง สถานีเดินรถไฟขนส่ง ศูนย์ซ่อมบำรุง ที่จอดรถไฟขนส่ง หรือยานพาหนะขนส่งทางรางอื่น ๆ ขานซาลา ที่สับหลัก อุปกรณ์สื่อสาร ศูนย์ระบบควบคุม อาณัติสัญญาณ โทรคมนาคม ระบบไฟฟ้าสำหรับระบบขนส่งทางรถไฟและอุปกรณ์อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีไว้เพื่อใช้เดินรถขนส่งทางรถไฟ

“กิจการเดินรถไฟขนส่ง” หมายความว่า การให้บริการหรือจัดให้มีบริการขนส่งทางรถไฟบนโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟ ไม่ว่าจะเป็นการรับขนคนโดยสารหรือรับขนส่งสิ่งของใด ๆ

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“จัดดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟเพื่อนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ รวมถึงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่ง เว้นแต่กรณีที่ต้องจัดให้มีบริการเดินรถไฟขนส่งในกรณีจำเป็นฉุกเฉินตามที่หน่วยงานกำกับกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๖ ในกรณีที่มีการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งโดยรับโอนภารกิจในกิจการเดินรถไฟขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ รวมถึงรับโอนทรัพย์สินและพนักงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการจัดตั้งบริษัทและก่อนการถ่ายโอนทรัพย์สินตลอดจนโอนย้ายพนักงานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๗ ให้พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ประสงค์จะโอนย้ายไปยังบริษัทผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งของรัฐตามที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้รับโอนกิจการเดินรถไฟขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการโอนย้ายเป็นการเลิกจ้าง

ให้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานที่โอนย้ายไปเป็นลูกจ้างของบริษัท ผู้ประกอบกิจการเดินรถไฟขนส่งตามวรรคหนึ่ง และโอนย้ายเงินสะสมและเงินสมทบในส่วนที่เกี่ยวข้องไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าวร้อยละสองในช่วงห้าปีแรก

มาตรา ๘ ให้กระทรวงการคลังทำความตกลงกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อประเมินหนี้สินและรับโอนหนี้สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยอันเกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรถไฟและการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่ ณ วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มาไว้ที่กระทรวงการคลังเพื่อบริหารจัดการต่อไป

มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายณัฐวัฒน์ ชอบผล
วันเดือนปีเกิด	2 มกราคม พ.ศ. 2533
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2554 รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2556 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 68
ทุนการศึกษา	สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2559: ทุนผู้ช่วยอาจารย์ สำหรับ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผลงานทางวิชาการ	
	ณัฐวัฒน์ ชอบผล. “ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมือง ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.