



บทที่ 2

แนวความคิดของการทำงานที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

เนื่องจากปัจจุบันภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมมือกับภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกิจการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ หรือกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างทางด่วน ทางหลวงแผ่นดิน หรือการก่อสร้างรถไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งรูปแบบของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จะทำในรูปของสัญญาาระหว่างรัฐฝ่ายหนึ่งและเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง ฉะนั้นในการศึกษานี้จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดในการทำงานที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน เริ่มจากการจำกัดความหมายและขอบเขตเฉพาะของคำว่า "ร่วมงานหรือดำเนินการ" และคำว่า "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ" เพื่อจะทำให้เกิดความเข้าใจในการศึกษาวิวัฒนาการของการทำงานที่เอกชนจะเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐนั้น ปรากฏว่ามีวิวัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงบทบาททางเศรษฐกิจจากภาครัฐสู่ภาคเอกชนต่อเนื่องอย่างเป็นลำดับ ฉะนั้น ในบทนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาวิวัฒนาการของการทำงานที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ โดยเริ่มจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง และได้ลดบทบาทลงให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ กระทั่งให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ซึ่งในอดีตกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ จัดเป็นกิจการที่รัฐมีหน้าที่จัดทำและดำเนินการเอง แต่เนื่องจากการดำเนินการของรัฐอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ และการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ อาจจะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่ารัฐเป็นผู้ดำเนินการ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาสาเหตุของการทำงานที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ" และคำว่า "กิจการ
โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ"

รูปแบบของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐอาจกระทำได้
หลายรูปแบบ เช่นเดียวกับกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐนั้น มีขอบเขตความหมาย
ที่กว้าง ฉะนั้น ในการศึกษานี้จึงจำเป็นต้องจำกัดนิยามความหมายและขอบเขตของคำว่า
"ร่วมงานหรือดำเนินการ" และ "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ" ดังรายละเอียด
ต่อไปนี้

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "ร่วมงานหรือดำเนินการ"

คำว่า "ร่วมงานหรือดำเนินการ" อาจศึกษาได้จากบทบัญญัติกฎหมายดังต่อไปนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน
กิจการของรัฐ พ.ศ. 2534 ข้อ 5 ให้นิยาม "ร่วมงานหรือดำเนินการ" หมายความว่า
ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการให้
สัมปทาน การอนุญาต หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ¹

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ
พ.ศ. 2535 มาตรา 5 บัญญัติว่า

¹ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ," ราชกิจจานุเบกษา 108 (26 ธันวาคม 2534) : 1267.

"ร่วมงานหรือดำเนินการ" หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าใน ลักษณะใด ²

ฉะนั้น "ร่วมงานหรือดำเนินการ" ในที่นี้จึงหมายความถึง การที่รัฐร่วมลงทุนกับ เอกชน ไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการให้สัมปทาน การ อนุญาตหรือให้สิทธิในลักษณะใดในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ส่วนรายละเอียด ศึกษาได้จากบทที่ 3 รูปแบบการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้าง พื้นฐานคมนาคมของรัฐ

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ"

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ" อาจศึกษาได้จากคำที่ปรากฏเป็น 2 คำ กล่าวคือ "กิจการของรัฐ" และ "กิจการโครงสร้าง พื้นฐานคมนาคมของรัฐ"

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้าง พื้นฐานคมนาคมของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ได้กำหนดนิยาม "กิจการของรัฐ" โดยบัญญัติว่า

"กิจการของรัฐ" หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ต้องทำตามกฎหมาย หรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย รวมกัน

² "พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของ รัฐ พ.ศ. 2534," ราชกิจจานุเบกษา 109 (8 เมษายน 2535) : 103.

ฉะนั้น จากนิยามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประเภทกิจการของรัฐจึงอยู่ในขอบเขตที่กว้าง ซึ่งหากกิจการใดก็ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอันใดของรัฐ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น และไม่ว่าจะจะเป็นหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานร่วมกันก็ตาม ล้วนอยู่ภายใต้ขอบเขตนิยามคำว่ากิจการของรัฐ เพียงแต่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับขั้นตอนการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งมีโครงการการลงทุนในวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป แต่อาจมีข้อยกเว้นในบางโครงการที่กำหนดวงเงินหรือทรัพย์สินต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทก็ได้

ส่วนนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัตินิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ให้หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจประเภทวิสาหกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติวิสาหกิจประเภทวิสาหกิจ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้ให้นิยาม "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ความหมายและขอบเขตของคำว่า "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ"

แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้นิยาม "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ" ไว้โดยตรง แต่อาจศึกษาจากกฎหมายที่กล่าวถึงคำที่มีความหมายใกล้เคียง กล่าวคือ ประการศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่อง ควบคุมกิจการค้าชายอันเป็นสาธารณูปโภค ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ข้อ 3 ซึ่งบัญญัติให้ "กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าชายอัน

เป็นสาธารณูปโภค กล่าวคือ การรถไฟ การรราง การชดชลง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือพาสูกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา"

จากบทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เห็นได้ว่า กิจการสาธารณูปโภค บางประเภท จัดเป็นกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมด้วย เช่น การรถไฟ การรราง การชดชลง และการเดินอากาศ เป็นต้น

ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานด้านสาธารณูปโภค พ.ศ. 2529 ให้ความหมายของ "งานสาธารณูปโภค" ในข้อ 4 ของระเบียบว่า³

"งานสาธารณูปโภค" หมายความว่า งานก่อสร้าง ซ่อมแซม บำรุงรักษา งานซ่อมแซม ปรับปรุง และบำรุงรักษาทางหลวง งานทางรถไฟ งานประปา งานไฟฟ้า งานโทรศัพท์ งานการระบายน้ำ งานวางท่อขนส่งปิโตรเลียมและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดำเนินการในระดับพื้นดินหรือใต้ หรือเหนือพื้นดิน

นิยามคำว่า "งานสาธารณูปโภค" ตามระเบียบนี้ ได้กำหนดประเภทกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ใกล้เคียงกับกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยเพิ่มเติมประเภทกิจการงานทางหลวงเท่านั้น

³ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานด้านสาธารณูปโภค พ.ศ. 2529," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 103 (21 พฤษภาคม 2529) : 22.

ฉะนั้น "กิจการของรัฐด้านสาธารณูปโภค" จะหมายความถึง กิจการด้าน สาธารณูปโภคต่าง ๆ ไม่ว่าจะกิจการรถไฟ รถราง ทางหลวง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน ไฟฟ้า โทรศัพท และกิจการอื่น ๆ อันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยของ ประชาชนที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใด หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำกิจการดังกล่าวตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐนั้น จัดเป็นส่วนหนึ่งของ "กิจการของรัฐด้านสาธารณูปโภค" เท่านั้น ซึ่งในที่นี้ คำว่า "กิจการของโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมของรัฐ" จะศึกษาเฉพาะกิจการของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการตามระเบียบ บริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านคมนาคมทางบก และศึกษาจากกรณี ตัวอย่างตามสัญญา เช่น สัญญาสัมปทานทางหลวง สัญญาโครงการระบบทางด่วน สัญญาสัมปทาน ระบบขนส่งมวลชนและสัญญาสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับ เท่านั้น

ฉะนั้น ในวิธานนิพนธ์ฉบับนี้ คำว่า "ร่วมงานหรือดำเนินกิจการ" หมายความว่า การ ที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการให้ สัมปทาน การอนุญาต หรือให้สิทธิในลักษณะใดในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

และคำว่า "กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ" หมายความว่า กิจการของ กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และรัฐวิสาหกิจที่มี อำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายในกิจการด้านคมนาคมทางบก โดยจำกัดขอบเขตการศึกษา จากตัวอย่างสัญญาเท่านั้น กล่าวคือ สัญญาสัมปทานทางหลวง สัญญาโครงการระบบทางด่วน สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชน และสัญญาสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับ

วิวัฒนาการของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

วิวัฒนาการของการดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม อาจแบ่งการศึกษาเป็น 3 ระยะ กล่าวคือ ระยะแรก เป็นการจัดทำและดำเนินการโดยราชการ ระยะที่สองจัดทำและดำเนินการโดยส่วนรัฐวิสาหกิจ และระยะที่สาม การจัดทำและดำเนินการโดยให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยส่วนราชการ

กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นกิจการรถไฟ รถราง และการเดินเรือชายทะเล ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยกิจการคมนาคมในสมัยนั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยราชการที่เรียกว่า "กรมโยธาธิการ" ซึ่งได้ประกาศพระบรมราชโองการตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2432 (ร.ศ.108) โดยหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราก่อสร้างทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป รวมทั้งการไปรษณีย์ โทรเลขและการรถไฟ

ต่อมา พ.ศ. 2433 (ร.ศ.109) ได้รวมการโยธาทั้งสิ้นที่อยู่ในกระทรวงต่าง ๆ มาตั้งเป็นกระทรวงโยธาธิการ โดยปี พ.ศ. 2450 ได้แบ่งส่วนราชการกระทรวงโยธาธิการเป็นกรมบัญชาการ กรมสำรวจบรรณ กรมโยธา กรมรถไฟ และกรมไปรษณีย์โทรเลข และในปี พ.ศ. 2455 (ร.ศ.131) ได้โอนกรมกองจากกระทรวงเกษตรธิการมาขึ้นกับกระทรวงโยธาธิการอีกกรมหนึ่งโดยเรียกว่า "กรมทาง"

การปรับปรุงและเปลี่ยนนามองค์กรต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง กระทั่ง พ.ศ. 2484 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม จัดตั้งกระทรวงคมนาคมขึ้น โดยส่วนราชการของกระทรวงนี้ จะมีอำนาจหน้าที่จัดทำและดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมด้วย อาทิเช่น กรมการขนส่ง กรมทาง กรมรถไฟ เป็นต้น

ฉะนั้น ในระยะแรกกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม จะจัดทำและดำเนินการโดยองค์ของรัฐในรูปแบบของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กรมรถไฟและกรมทางหรือต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกรมทางหลวง เป็นต้น ภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับที่ตราขึ้น โดยให้กิจการดังกล่าวดำเนินการโดยองค์ของรัฐ ขณะเดียวกันได้ควบคุมมิให้เอกชนประกอบกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม อาทิเช่น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 เป็นต้น

นอกเหนือจากการดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม จะจัดทำโดยหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร ก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวในเขตกรุงเทพมหานครเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การขนส่ง การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการต่าง ๆ ตามมาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริการราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น

2. การดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยส่วนรัฐวิสาหกิจ

แม้ว่าในระยะแรก รัฐบาลจะจัดดำเนินการเพื่อสนองความต้องการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยอาศัยหลักการเกี่ยวกับอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ เป็นกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์กรของส่วนราชการ ไม่ว่าจะในรูปแบบเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีชื่ออย่างอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ โดยรวมถึงการจัดทำและดำเนินการด้านกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพัฒนาารูปแบบการบริหารแก่องค์การทางการบริหารของรัฐเป็นอย่างมาก จนกระทั่งเกิดการแสวงหารูปแบบการบริหารอื่นที่ไม่ได้มีฐานะ

เช่นเดียวกับระบบราชการ แต่รัฐอาจใช้เป็นกลไกหรือประโยชน์ในการดำเนินนโยบายแห่งรัฐได้ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวก็คือ "รัฐวิสาหกิจ"

การริเริ่มรัฐวิสาหกิจโดยแยกออกจากส่วนราชการอย่างชัดเจน เกิดขึ้นประมาณปี พ.ศ. 2494 เป็นต้นมา โดยเฉพาะระยะการดำเนินการภายใต้การปกครองของรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายขยายบทบาททั้งด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม ด้านสาธารณสุข โภค และกิจการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ฉะนั้น รัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงได้เกิดขึ้นในช่วงนี้ โดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นการเฉพาะ อาทิเช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การแก้ว องค์การทอผ้า องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เป็นต้น

ในส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณสุขไปคือนั้น ทั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ปรากฏว่า ล้วนเป็นรัฐวิสาหกิจที่รับโอนกิจการจากองค์กรของระบบราชการทั้งสิ้น กล่าวคือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้รับโอนกิจการท่าเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม ส่วนการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้รับโอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน ความรับผิดชอบ และธุรกิจของกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข เพื่อดำเนินกิจการต่อไป

นอกจากนี้ ภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ปรากฏว่า มีรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่งได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 อาทิเช่น องค์การสวนยาง โรงงานกระสอบ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

ต่อมา นับแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เริ่มลดลง คงเหลือเฉพาะกิจการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะกิจการสาธารณสุขไปคือนต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ปรากฏว่า เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย

รับโอนกิจการและทรัพย์สินจากระบบราชการเช่นกัน อาทิเช่น การไฟฟ้านครหลวง รับโอนทรัพย์สินมาจากกองไฟฟ้านครหลวง กรมโยธาเทศบาล และการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย การประปานครหลวง รับโอนทรัพย์สินจากกองประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานครธนบุรีของเทศบาลธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการของเทศบาลเมืองสมุทรปราการ เป็นต้น

ส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม ปรากฏว่า ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานทางพิเศษขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นองค์กรแรกตามขอบเขตการศึกษา เรียกว่า "การทางพิเศษแห่งประเทศไทย" โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ต่อมาเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้มีการจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบขนส่งด้วยรถไฟฟ้า โดยองค์การดังกล่าวเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับทุนส่วนหนึ่งจากการรับโอนเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้ามหานครจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยด้วย ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535

ฉะนั้น วัฒนาการของการดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมระยะที่สอง การจัดทำโดยองค์กรของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เห็นได้ว่า กิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมต่าง ๆ ประเภทกิจการตามขอบเขตการศึกษานั้น ล้วนเป็นประเภทกิจการที่มีรูปแบบการดำเนินกิจการภายใต้ท้องที่ของรัฐบาลวิสาหกิจรองรับ เพื่อจัดทำและดำเนินกิจการดังกล่าวไม่ว่ากิจการทางพิเศษหรือกิจการระบบขนส่งมวลชนก็ตาม

3. การดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการ

แม้ว่าในอดีตการดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมจะจัดทำและดำเนินการโดยภาครัฐ โดยเริ่มจากการดำเนินกิจการโดยส่วนราชการ และต่อมาได้ลดบทบาทของรัฐลง โดยให้กิจการดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่ภาค

เอกชนก็ได้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว โดยชาวเดนมาร์กเป็นผู้ริเริ่มทำการเดินรถรางรับส่งผู้โดยสารตั้งแต่ 22 กันยายน 2431 แต่ประชาชนไม่นิยมเดินทางโดยรถราง ทำให้ผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดทุน และได้โอนกิจการให้กับชาวอังกฤษดำเนินการแทน แต่ก็ประสบปัญหาเช่นเดิม กระทั่งในที่สุดกิจการดังกล่าวได้กลับมาอยู่ภายใต้การประกอบการของชาวเดนมาร์กดังเดิม กระทั่ง พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นปีที่สัมปทานเดินรถรางของเอกชนสิ้นสุดลง จึงมีการเปลี่ยนผู้ประกอบการจากภาคเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่ผลการดำเนินการยังขาดทุนและทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดมาก ปี พ.ศ. 2504 ครม. จึงมีมติให้เลิกกิจการดังกล่าว ⁴

อย่างไรก็ตาม นับแต่ภาคเอกชนต่างประเทศเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการรถรางดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ต่อจากนั้นการดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมจะอยู่ภายใต้อำนาจและรับผิดชอบโดยองค์การของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกิจการดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยบทบัญญัติกฎหมายด้วย อาทิเช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เรื่อง ควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เป็นต้น

ภาคเอกชนเริ่มมีบทบาทในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมอีกครั้ง ตามนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการลงทุนของรัฐร่วมกับเอกชน โดยให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมลงทุน และรัฐจะไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนในกิจการสาธารณูปการที่เอกชนสามารถทำได้ ⁵ ซึ่งนับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา นโยบายของรัฐได้กำหนดให้เอกชนมีบทบาทเข้าร่วมงานหรือดำเนินการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมอย่างต่อเนื่องและชัดเจน โดยแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) ได้กำหนดให้เอกชนลงทุนและดำเนินการจัดสร้าง

⁴ ฝ่ายวิชาการธนาคารกสิกรไทย, "รื้อฟื้นการเดินรถราง : แนวคิดที่น่าสนับสนุน," รายงานเศรษฐกิจ (12 สิงหาคม 2533) : 1.

⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (กรุงเทพฯ : ตะวันนา จำกัด, 2520), หน้า 268.

ระบบขนส่งมวลชน เช่น รถไฟฟ้า เป็นต้น^๕ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) นั้น นอกเหนือจากการกำหนดให้เอกชนมาลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ไม่ว่าจะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการขนส่งต่าง ๆ รวมทั้งระบบขนส่งมวลชนแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและดำเนินงานด้วย^๖

ปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) มุ่งเน้นการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาบริการกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสนับสนุนให้เอกชนเข้าลงทุนและดำเนินงานให้บริการพื้นฐานในรูปแบบต่าง ๆ กับรัฐ หรือเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐวิสาหกิจทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว ตลอดจนการร่วมทุนกับเอกชนด้วย^๗ นอกจากนี้ คำแถลงนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดนโยบายด้านการเงินการคลัง โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการประกอบกิจการบริการ

^๕ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์เกษตรกรแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า 115.

^๖ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, พ.ศ. 2530), หน้า 271-286.

^๗ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, ม.ป.ป.), หน้า 247-248.

สาธารณะ เพื่อลดภาระการเงินของรัฐและด้านคมนาคม รัฐบาลได้แถลงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและให้บริการด้านการขนส่งด้วย^๑

วิวัฒนาการของการดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม โดยให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการนั้น เห็นได้ว่า นับแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 4 จนถึงแผนพัฒนาฉบับปัจจุบัน ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ก็ได้ให้ความสำคัญและกำหนดแนวทางอย่างต่อเนื่องในการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

อย่างไรก็ตาม บทบาทของเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้สัมปทานในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เมื่อ 12 มีนาคม 2528 และทำสัญญาเมื่อ 22 ธันวาคม 2531 ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และ บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด ส่วนการดำเนินการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แม้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 26 มกราคม 2525 เห็นชอบในหลักการให้เอกชนรับสัมปทานดำเนินการลงทุนและบริหารกิจการระบบขนส่งมวลชนรวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สัมปทานก็ตาม แต่โครงการที่เป็นรูปธรรมมิได้เกิดขึ้นกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 19 กันยายน 2532 เห็นชอบด้วยในหลักการตามโครงการให้สัมปทานเอกชนลงทุนก่อสร้างทางรถไฟยกระดับในเขตกรุงเทพฯ จึงมีการทำสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับใน กทม. และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟท. ระหว่างกระทรวงคมนาคม และ รฟท. กับ บริษัท โยปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อ 9 พฤศจิกายน 2533 นอกจากสัญญากิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม 2 ฉบับข้างต้นแล้ว ได้มีการทำสัญญาสัมปทานทางหลวง ระหว่างกรมทางหลวง และบริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด เมื่อ 21 สิงหาคม 2532 และสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชน กทม. ระหว่างกรุงเทพมหานคร กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชน จำกัด เมื่อ 9 เมษายน 2535 ซึ่งสัญญาที่เป็นรูปธรรมทั้ง 4 ฉบับ ได้เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา

^๑ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เมื่อ 21 ตุลาคม 2535, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 11 และ 29-30.

ฉะนั้น แม้ว่ารัฐมีนโยบายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตั้งแต่ประกาศแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ตาม แต่ความเป็นรูปธรรมในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ได้เกิดขึ้นนับแต่การใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จนถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดข้างต้น

ฉะนั้น การศึกษาวิวัฒนาการของการดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐนั้น เห็นได้ว่า รัฐได้ลดบทบาทจากการดำเนินกิจการดังกล่าวลงอย่างต่อเนื่อง จากการดำเนินกิจการโดยรูปแบบของส่วนราชการ สู่รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความคล่องตัวมากขึ้น และมีใช้การบริหารงานอย่างระบบราชการ จนกระทั่งการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งรัฐมีนโยบายลดบทบาทลงและให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมแทนรัฐ และนับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ก็ได้กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนและต่อเนื่องถึงการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความเป็นรูปธรรมของนโยบายเริ่มปรากฏชัดเจนนับแต่มีการลงนามในสัญญา ซึ่งโดยมากจะเกิดขึ้นในช่วงการบังคับใช้ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

นอกจากนโยบายของรัฐที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐแล้ว รัฐได้เล็งเห็นว่าหากให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐดังกล่าว อาจช่วยแก้ไขปัญหาและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศได้ ซึ่งอาจศึกษาได้จากสาเหตุของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ โดยพิจารณาจากปัญหาของระบบราชการไทยและปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนประโยชน์ของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐโดยตรง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สาเหตุของการที่เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของ
รัฐ

1. สาเหตุของการที่เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้าง
พื้นฐานคมนาคมของรัฐ

นอกเหนือจากนโยบายของรัฐที่ต้องการลดบทบาทของรัฐทางเศรษฐกิจ และได้
ได้เล็งเห็นความสำคัญของภาคเอกชน โดยให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ
ของรัฐแล้ว เหตุผลที่อาจนำมาพิจารณาถึงสาเหตุที่ภาครัฐต้องการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือ
ดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ คือ ปัญหาของระบบราชการไทย ปัญหาการ
ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจแยกพิจารณา ดังนี้

1.1 ปัญหาของระบบราชการไทย

ระบบราชการ เป็นระบบสิ่งการมีความเป็นมาาระเบียบประเพณีของตน
เองมาช้านานควบคู่กับความเจริญเติบโตของประเทศ จนกลายเป็นระบบที่มีองค์กรขนาดใหญ่
และไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งอาจพิจารณาข้อเสียหรือปัญหาของระบบราชการไทยได้
ดังนี้

1.1.1 ขนาดของระบบราชการ

ขนาดของระบบราชการ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องตลอด
มา ไม่ว่าจะองค์กรของส่วนกลางส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น จนมีขนาดใหญ่โตไม่เหมาะสมแก่
การควบคุมดูแล และก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพเป็นนอ้อยยั้ง รวมทั้ง
จำนวนข้าราชการก็มีการเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการ

ซึ่งงบประมาณรายจ่ายรวมคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้รัฐต้องเป็นภาระ แทนที่จะนำเงินดังกล่าวไปลงทุนพัฒนาประเทศให้มากขึ้น¹⁰

1.1.2 การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ

ลักษณะการบริหารของราชการ เป็นระบบการสั่งการที่มีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง โดยมีขั้นตอนการพิจารณาเสนอเรื่องต่าง ๆ หลายขั้นตอนตามลำดับ ทำให้การปฏิบัติงานของราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่คล่องตัว ซึ่งขัดกับการพัฒนาประเทศในปัจจุบันที่ต้องการการบริหารที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพ¹¹

1.1.3 กฎหมายต่าง ๆ ของระบบราชการเข้มงวดและล่าสมัย

กฎหมายต่าง ๆ ของระบบราชการมักจะเข้มงวด ซับซ้อน และล่าสมัย ส่วนใหญ่จะใช้กฎหมายที่ไม่เคยมีการปรับปรุงแก้ไขมานานนับปี เน้นการป้องกันควบคุม ตรวจสอบอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ การอนุมัติให้มีการดำเนินการต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้น ก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของเอกชน¹² ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายต่าง ๆ ของทางราชการ มักจะยุ่งยาก ซับซ้อน แม้แต่ในกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งถ้าเป็นกิจการของเอกชน ก็อาจทำสำเร็จได้รวดเร็ว แต่พอเป็นราชการกลับยากลำบากและไม่อาจทำให้สำเร็จได้ง่าย ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากทางราชการมีวิธีการควบคุมกันตามลำดับขั้นมากกว่ากิจการของเอกชน¹³

¹⁰ กุลิศ สมบัติศิริ, "การพัฒนาบทบาทและประสิทธิภาพของระบบราชการ", วารสารจุฬาลงกรณ์ 6 (ตุลาคม - ธันวาคม 2536) : 17.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹³ ประยุทธ์ กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 120.

1.1.4 ไม่สามารถวัดผลการปฏิบัติงานจากราชการได้

ผลสำเร็จจากการดำเนินงานของภาคเอกชน สามารถวัดได้จากผลกำไรขาดทุนแต่ละปี แตกต่างจากส่วนราชการ ซึ่งไม่สามารถวัดผลได้แน่ชัด นอกเหนือจากความเจริญรวมของประเทศโดยประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์¹⁴ นอกจากนี้การตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการในแต่ละปี เพื่อดำเนินงานตามที่ส่วนราชการวางแผนไว้ในแต่ละปี โดยมีการกำหนดเป้าหมายเพียงเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น หากไม่สามารถดำเนินการได้ทันในปีนั้น ก็สามารถขยายเวลาเบิกจ่ายไปในปีต่อไปได้ หากเกินกว่าหนึ่งปีแผนงานใดที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ก็มียกเลิกไป ซึ่งไม่มีมาตรการติดตามประเมินผลการดำเนินงานหรือกำหนดบทลงโทษผู้บริหารราชการที่ไม่ได้ดำเนินงานตามแผนนั้น แต่ประการใด งบประมาณรายจ่ายจึงมีจำนวนที่สูงขึ้นทุกปี

1.1.5 ค่าตอบแทนข้าราชการต่ำทำให้สูญเสียข้าราชการที่มีคุณภาพ

ปัจจุบันอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการทุกระดับต่ำกว่าค่าจ้างในตลาดแรงงานทั่วไปหลายเท่า แม้ว่าจะมีการปรับอัตราเงินเดือนหลายครั้งใน 2-3 ปีที่ผ่านมาก็ตาม เนื่องจากจำนวนข้าราชการมีจำนวนมาก ในขณะที่งบประมาณของรัฐมีจำนวนจำกัดความแตกต่างของอัตราเงินเดือนนี้ ทำให้ราชการสูญเสียกำลังคนระดับสมองไปเป็นอย่างมากระบบราชการไม่อาจดึงดูดคนดีมีคุณภาพเข้ามาในระบบเหมือนอดีตที่เคยเป็นมา¹⁵

¹⁴ กุลิศ สัมบัติศิริ, "การพัฒนาบทบาทและประสิทธิภาพของระบบราชการ", วารสารจุฬาลงกรณ์ 6 : 17-18.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

1.2 ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจโดยมากจะจัดตั้งขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจการแทนรัฐ แต่การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา ไม่อาจแก้ไขปัญหาของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ จำต้องให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ รวมทั้งกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1.2.1 การขาดแคลนเงินลงทุน

การขาดแคลนเงินลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม กิจการโครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ประเภทอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ดำเนินการผูกขาดโดยรัฐ และต้องใช้เงินลงทุนสูงไม่ว่าด้านไฟฟ้า การบิน โทรศัพท การสร้างทางด่วน การก่อสร้างทางหลวง ฯลฯ ในขณะที่รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีที่สูงมาก ทำให้รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อการลงทุน ส่งผลให้ภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันสูงมาก และรัฐวิสาหกิจเองก็มีข้อจำกัดในการกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากเพดานเงินกู้ต่างประเทศกำหนดไว้ไม่เกิน 1,200 ล้านดอลลาร์/ปี จึงทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถขยายการลงทุนได้¹⁶

1.2.2 การบริหารและการจัดการรัฐวิสาหกิจ

การบริหารจัดการพื้นฐานคมนาคม โดยมากจะดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งมีกฎหมายควบคุมยุ่งยากและซ้ำซ้อน ขาดความคล่องตัว ซึ่งปรากฏโดยทั่วไปว่า การบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจในเบื้องต้น คือ การบริหารงานภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจเอง เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าผู้บริหาร เรียกว่า ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ในขั้นต่อมาคือการควบคุมกำกับจากรัฐให้มีการบริหารกิจการให้

¹⁶ จัตรชัย ลิ้, "Privatization : ความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้,"

สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตามแต่กรณี เช่น กระทรวงเจ้าสังกัด มีอำนาจสั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี และสิ่งส่อส่วนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้ ส่วนกระทรวงการคลังมีบทบาทควบคุมในส่วนการใช้จ่ายเงิน เก็บรักษาเงินการส่งผลกำไรเข้าคลัง การกำหนดอัตราค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ มีหน้าที่แสวงหาแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งการค้ำประกันเงินกู้ในส่วนที่รัฐวิสาหกิจต้องการ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 การปรับปรุงแก้ไขให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี หลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนออกระเบียบเงินฝากธนาคาร ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับและสำนักงานงบประมาณ จะพิจารณาในด้านงบประมาณประจำปี การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเข้าเกี่ยวข้องโดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาแผนงานและโครงการของรัฐวิสาหกิจ การจัดทำรายจ่ายประจำปี การขอความช่วยเหลือและการประสานงานจากต่างประเทศ รวมทั้งการแนะนำ เร่ง ระวัง หรือปรับปรุงกิจการของรัฐวิสาหกิจด้วย เป็นต้น ซึ่งการที่กฎหมายควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ มากมาย ทำให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ การบริหารและจัดการด้านราคาและอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ¹⁷ มักไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เนื่องจากกระบวนการพิจารณานโยบายในด้านราคา ไม่มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในเชิงธุรกิจอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอิงนโยบายทางการเมือง มากกว่าการคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง ทำให้

¹⁷ รสวันต์ ทับสุพรรณ, "ข้อจำกัดทางกฎหมายในการระดมทุนของ "รัฐวิสาหกิจ" ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 49-53.

เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและคุณภาพบริการ รวมทั้งในบางกรณียัง
เป็นภาระต้องมีการอุดหนุนจากภาครัฐอีกด้วย ¹⁸

1.2.3 ประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ

การจัดบริการพื้นฐานบางประการโดยรัฐวิสาหกิจ ยังไม่มี
คุณภาพสูงพอกับระดับความต้องการใช้ที่พัฒนาไปตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง
ไปในอันที่จะช่วยสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 อาทิเช่น ระบบขนส่งและสภาพการจราจรที่แออัดคับคั่ง โทรศัพททั้งภายในและระหว่างประเทศ
ยังติดต่อได้ไม่สะดวก และน้ำประปาไหลไม่สม่ำเสมอ เป็นต้น ¹⁹

2. ประโยชน์ของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ

โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

การที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐาน
คมนาคมของรัฐ เป็นวิธีการหนึ่งในการลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐและเป็นวิธีการแก้ไข
ปัญหาของภาครัฐ ไม่ว่าจะระบบราชการหรือระบบรัฐวิสาหกิจของไทยได้หลายประการ อาทิเช่น
การลดภาระการก่อกวนกับต่างประเทศ โดยเอกชนผู้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ เป็นผู้สนับสนุน
หรือช่วยระดมเงินทุนการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน เนื่องจากการร่วมงานหรือ
ดำเนินการกับภาคเอกชน โดยเฉพาะคนต่างชาติเข้าร่วมงานหรือดำเนินการด้วย จะมีผลดี
ต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการนำเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามาร่วมในการให้บริการให้เกิด
ประสิทธิภาพ หรือการเสริมสร้างกำลังการผลิตการจัดการที่ดี รวมทั้งการก่อให้เกิดการจ้าง
งานภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป นอกจากนี้

¹⁸ สำนักนายกรัฐมนตรื, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, ม.ป.ป.), หน้า 84-85.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

รัฐจะได้รับผลประโยชน์หรือรายได้จากการประกอบกิจการของภาคเอกชนในรูปแบบผู้อกรเงินภาษีนิติบุคคลในอัตราร้อยละ 30 จากกำไรสุทธิ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อดีหรือประโยชน์ของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ อาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.1 ด้านประสิทธิภาพของการบริการ

การที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ จะช่วยพัฒนาบริการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ซึ่งโดยมากเป็นกิจการที่รัฐมีหน้าที่จัดทำและผูกขาดให้มีระบบโครงข่ายการคมนาคมที่สมบูรณ์ และเพียงพอต่อการรองรับปริมาณการคมนาคมขนส่งได้ โดยก่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัด เช่น การก่อสร้างถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ระบบทางด่วนชั้นที่ 2 ทางรถไฟและทางด่วนยกระดับ เป็นต้น ซึ่งภาคเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการกับรัฐ โดยมากจะมีความสามารถด้านเทคโนโลยี การตลาด และการจัดการที่สามารถช่วยให้การดำเนินงาน และการบริการมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กิจการที่ภาครัฐให้เอกชนเข้าร่วมทุนหรือดำเนินการ รัฐอาจมอบหมายให้หลายบริษัทจัดทำได้ ซึ่งบริษัทหรือภาคเอกชนต้องแข่งขันการให้บริการที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน และหากมีการแข่งขันสูง ผู้บริโภคอาจได้รับบริการในราคาที่ต่ำลง และหากบริการที่เอกชนจัดหาหรือเข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประชาชนมีโอกาสร้องเรียนการกระทำหรือการบริการที่ไม่ดีได้เร็วกว่าภาครัฐ²⁰

²⁰ อมร รักษาสิทธิ์, "การจัดบริการระหว่างประเทศ การมอบให้ธุรกิจเอกชนจัดบริการแทนรัฐ และการกระจายอำนาจท้องถิ่น แนวคิดใหม่สำหรับนักบริหาร," วารสารข้าราชการ 37 (กันยายน - ตุลาคม 2535) : 50.

2.2 ด้านการเงิน

การที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกับรัฐในกิจการ
โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมนั้น²¹ จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐที่ต้องจัดบริการมากมายโดยไม่สามารถควบคุมดูแลอย่างทั่วถึง ซึ่งหากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาขาดทุน รัฐ
จำต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาก็ทำให้สูญเสียบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ โดยไม่
สามารถนำไปพัฒนาประเทศด้านอื่น นอกจากนี้ การที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ดังกล่าว จะช่วยลดความจำเป็นในการพึ่งทุนจากการกู้ยืมต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ และ
ช่วยระดมเงินออมจากประชาชน ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพของตลาดทุนและแบ่งเบาภาระของ
รัฐ รวมทั้งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานให้ภาครัฐ อันเป็นผลดีต่อการรักษาเสถียรภาพ
ทางการคลังของประเทศ และแก้ไขปัญหาด้านการเงินของภาครัฐในการจัดบริการโครงสร้าง
พื้นฐานคมนาคมแก่ประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่และต้องการเงินลงทุน
สูง หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจมีปัญหาหรือข้อจำกัดด้านการเงินการลงทุน เช่น โครงการระบบ
รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นโครงการภายใต้ความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่ง
ประเทศไทย (กทพ.) แต่ กทพ. ไม่อาจผลักดันโครงการให้ประสบผล เนื่องจากฐานะทาง
การเงินของรัฐบาลไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน กทพ. จึงได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ
ดำเนินโครงการขั้นที่ 1 โดยมอบสัมปทานให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและบริหารกิจการภายใต้
โครงการเงื่อนไขของ กทพ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ผ่านการเห็นชอบในหลักการ เมื่อ 26 ตุลาคม
2525 พร้อมกับเพิ่มเติมเงื่อนไขของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ ซึ่งระบุว่า "รัฐบาลจะไม่ให้เงินอุดหนุนผู้รับสัมปทานไม่ว่ากรณีใด ๆ" เป็นต้น ในกรณี
นี้เห็นได้ว่า การที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการหรือรับสัมปทาน จะช่วยแบ่งเบาภาระ
การลงทุนของรัฐหรือแก้ไขปัญหาด้านการเงินการลงทุนได้²²

²¹ "เอกชนกับการพัฒนาวิสาหกิจ : ก้าวหน้าไปแค่ไหน," วารสารเศรษฐกิจ
และสังคม 30 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2536) : 25.

²² ไกรฤกษ์ บณยเกียรติ, "โครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน," คลังสมอง
36 (มีนาคม 2528) : 29-30.

2.3 ด้านเวลา

ผลของการพัฒนาด้านบริการพื้นฐานที่ผ่านมา ปรากฏว่า ในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ความต้องการบริการพื้นฐานได้เพิ่มสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะด้านบริการโทรคมนาคมสื่อสาร ด้านการคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า และน้ำประปา เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงินและการสื่อสารในภูมิภาคนี้ ฉะนั้น เพื่อเร่งรัดขยายบริการโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอ สนองตอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างสูงต่อเนื่องไป รวมทั้งเพื่อการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศภายในเวลาที่จำกัด เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งด้านคมนาคม จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและแก้ไขข้อจำกัดด้านเวลาได้

เห็นได้ว่า การดำเนินการก่อสร้างพื้นฐานคมนาคมโดยภาครัฐ มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของระบบราชการ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ปัญหากฎหมายต่าง ๆ ของระบบราชการ เข้มงวดและล่าช้า ปัญหาที่ไม่สามารถวัดผลการปฏิบัติงานจากราชการ และปัญหาค่าตอบแทนข้าราชการ และ/หรือปัญหาค่าเนื้องานของรัฐวิสาหกิจ เช่น การขาดแคลนเงินทุน ปัญหาการบริหารและการจัดการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนปัญหาประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ ซึ่งหากรัฐให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐดังกล่าว อาจช่วยแก้ไขข้อจำกัดและเป็นประโยชน์ในด้านบริการ ด้านการเงิน และด้านข้อจำกัดเวลาในการพัฒนาประเทศไทย

ฉะนั้น การศึกษาแนวคิดของการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ เห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่การดำเนินการที่ผ่านมาโดยองค์กรของรัฐด้านกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ยังประสบปัญหาประการดังกล่าว ฉะนั้น รัฐจึงมีนโยบายลดบทบาททางเศรษฐกิจลง และกำหนดให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐมากขึ้น