ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล : กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย

นายรฐนนท์ กาญจนภาคย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Problems and obstacles in implementing the rail mass transit project in Bangkok Metropolitan Region : a case study of the red line suburban railway system extension

Mr. Ratanon Karnjanapark

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล : กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย
โดย	นายรฐนนท์ กาญจนภาคย์
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพงศ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รฐนนท์ กาญจนภาคย์ : ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล : กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย . (Problems and obstacles in implementing the rail mass transit project in Bangkok Metropolitan Region : a case study of the red line suburban railway system extension) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล : กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ผู้ศึกษาสนใจในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม โดยผู้ปฏิบัติงานต้องพิจารณา จัดทำข้อมูล และวิเคราะห์ความเหมาะสมในด้านต่างๆ ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็น กฎหมาย เศรษฐกิจ นโยบาย การเวนคืนที่ดิน สิ่งแวดล้อม และมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ผู้ศึกษาต้องการที่จะบันทึกปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ขั้นตอนนี้ล่าช้าในปัจจุบัน และส่งผลกระทบต่อการเริ่มต้นดำเนินโครงการ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อใช้เป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอื่นๆ ในอนาคต และเสนอข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานและผลักดันการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง

โดยจากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ประกอบด้วย ความล่าช้าของระบบราชการ ความไม่ชัดเจนของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ปัญหาในการประสานงานกันระหว่างผู้ปฏิบัติ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีข้อกำหนดที่ซ้ำซ้อนกัน การเวนคืนที่ดินที่ใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาพิจารณาด้านการออกแบบโครงการ ภาวะเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ และการฟ้องร้องของประชาชน งานศึกษานี้จึงเสนอให้ เร่งผลักดันพระราชบัญญัติการขนส่งทางรางเพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแล แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาในด้านต่างๆ ร่วมกัน และจัดทำแผนการติดตามการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกันในอนาคต

สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2565	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

CHULALONGKORN UNIVERSITY

6480116724 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Problems and obstacles, the rail mass transit project, Bangkok Metropolitan Region

Ratanon Karnjanapark : Problems and obstacles in implementing the rail mass transit project in Bangkok Metropolitan Region : a case study of the red line suburban railway system extension. Advisor: Asst. Prof. PAWIN SIRIPRAPANUKUL, Ph.D.

This Independent Study aims to analyze problems and obstacles in implementing rail mass transit projects in Bangkok Metropolitan Area, focusing on the red line suburban railway system extension in the process of presenting the project for cabinet approval. Officers must gather and analyze various related factors including laws, policies, conditions in land acquisition, environmental and economic impacts, through cooperation with various important players to convince the cabinet to approve the operation.

To serve as lessons learnt for the future implementation of the rail mass transit project in the Bangkok Metropolitan Area, this research document current problems and obstacles that delay the cabinet approval of the red line suburban railway system extension. This aims to help improve operation efficiency in the future.

According to this study, there are various problems and obstacles composing of the inefficiency of the bureaucracy, the indecisiveness of the policymakers, the coordination problems between implementors, the redundancy of legal conditions, land acquisition requires more time, The Environment Committee took into consideration the design of the project, economic conditions within and outside the country and public prosecution. This study proposes that the Rail Transport Act should be expedited to set policies and supervise operations. Establish a subcommittee or working group to jointly consider various aspects and monitor the operational performance to help improve similar procedures in the future.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Field of Study:	Public Administration	Student's Signature .....
Academic Year:	2022	Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดีเพราะได้รับความอนุเคราะห์และเอาใจใส่ให้คำปรึกษาเป็นอย่างดีจาก อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่อง รวมทั้งให้คำแนะนำองค์ความรู้แนวทางในการศึกษาค้นคว้ามาโดยตลอด ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้บริหาร และนักวิชาการขนส่ง กรมการขนส่งทางรางทาง ผู้บริหารการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย วิศวกรอำนวยการและวิศวกร ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์ จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ ประธานคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ และอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพงศ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่กรุณาเป็นเกียรติเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ครั้งนี้ และได้ให้คำแนะนำและปรับปรุงแนวทางในการศึกษาค้นคว้าให้ดียิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ คุณพ่อเรียงศักดิ์ คุณแม่อังศนา พี่วอร์ม ครอบครัวกาญจนภาคย์ และคุณเกล ที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา ในการศึกษาและจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

ผู้ศึกษามีความซาบซึ้งในความกรุณาของทุกท่านทั้งที่ได้กล่าวถึงและผู้ที่ไม่ได้เอ่ยนามถึงในที่นี้ ที่ได้มีส่วนช่วยเหลือในการสนับสนุน จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านด้วยความจริงใจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รฐนนท์ กาญจนภาคย์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

บทที่ 1 1

บทนำ 1

บทที่ 2 5

ข้อกฎหมาย แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 5

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ 6

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย 7

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในโครงการรถไฟฟ้า 13

2.4 โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย 19

2.5 แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย 23

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 26

2.7 กรอบแนวคิดการศึกษา 29

บทที่ 3 30

ระเบียบวิธีวิจัย 30

3.1 วิธีการศึกษา 30

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล 31

3.3 สถานที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูล 31

3.4 ระยะเวลาและแผนในการเก็บข้อมูล 32

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4 33

ปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงาน 33

4.1 ด้านกฎหมาย 34

4.2 ด้านเศรษฐกิจ 36

4.3 ด้านนโยบาย 39

4.4 ด้านการเวนคืนที่ดิน 41

4.5 ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม 43

4.6 ด้านการประสานงาน 45

บทที่ 5 47

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ 47

5.1 สรุปผลการศึกษา 47

5.2 ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา 54

5.3 ข้อจำกัดของงานศึกษา 56

5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาในอนาคต 57

บรรณานุกรม 58

ภาคผนวก 60

บทสัมภาษณ์ 60

1) ผู้บริหารกรมการขนส่งทางราง 61

2) นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ 1 กรมการขนส่งทางราง 62

3) นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ 2 กรมการขนส่งทางราง 64

4) วิศวกรอำนวยการศูนย์บริหารโครงการพิเศษ 2 ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย 66

5) วิศวกร 8 ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย 69

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

6) ผู้บริหารการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 71

ประวัติผู้เขียน 74

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1
บทนำ

การรวมศูนย์กลางทางอำนาจและเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของกรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความหนาแน่นของประชากรและปัญหาการจราจรติดขัดในเขตกรุงเทพมหานคร แม้ในปัจจุบันจะมีการขยายตัวจากกรุงเทพมหานครสู่เขตปริมณฑล แต่การรวมศูนย์ทางอำนาจและเศรษฐกิจยังคงอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และเนื่องจากยังไม่มีบริการการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะระบบขนส่งมวลชนที่เพียงพอและรองรับกับความต้องการของประชาชน ปัญหาความหนาแน่นและการจราจรติดขัดจึงยังคงอยู่

กระทรวงคมนาคม (คค.) โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) จึงได้จัดทำแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (M-MAP) ซึ่งกำหนดโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2553-2572) เข้ามาสนับสนุนการเดินทางระหว่างพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัด และลดความแออัดภายในเมือง โดยการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการเดินทาง โดยเฉพาะระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งยังมีสัดส่วนการเดินทางที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับระบบขนส่งอื่นๆ

ทำให้ปัจจุบันมีโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ต้องดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ เกิดขึ้นหลายโครงการ โดยแต่ละโครงการถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้วงเงินลงทุนสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังของภาครัฐ และถึงแม้ว่าจะมีโครงการที่เป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) ที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยบริหารจัดการความเสี่ยง แต่การร่วมทุนอาจมีข้อจำกัดหลายประการที่ควรคำนึงถึงในการเลือกรูปแบบการลงทุน ซึ่งการกำกับดูแลโครงการลงทุนในรูปแบบ PPP อาจมีความซับซ้อนมากกว่ากิจการที่ภาครัฐดำเนินการเอง และไม่ว่าจะในการลงทุนโครงการในรูปแบบใดก็ตามนั้น โครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางยังคงส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ ทำให้ขั้นตอนการเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการนั้น มีกระบวนการและขั้นตอนที่ซับซ้อน อีกทั้งใช้เวลาในการดำเนินการนาน หากขาดความพร้อมของข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของ ครม. อย่างครอบคลุม จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการต่อไป ซึ่งเห็นได้จากปัญหาการเวนคืนที่ดิน โดยประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

มักมีการร้องเรียนเกิดขึ้นภายหลังจากมีการอนุมัติโครงการไปแล้ว และส่งผลให้โครงการล่าช้าคลาดเคลื่อนไปจากนโยบายและกำหนดการของแต่ละโครงการที่วางไว้ต่อไป

โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) เป็นโครงการตามแผน M-Map ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาระบบรถไฟขนาดทาง 1 เมตร ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย (พ.ศ. 2558- 2565) ซึ่งสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายระบบราง เพื่อรองรับการเดินทางของผู้โดยสารบริเวณพื้นที่ปริมณฑลเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน โดยขณะนี้มีโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย 3 เส้นทาง ได้แก่ ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา ช่วงรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต และช่วงตลิ่งชัน – ศิริราช ที่ในปัจจุบันอยู่ระหว่างขั้นตอนการเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการจากราคาวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นจึงเหมาะสมที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานเพื่อทราบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงาน

งานศึกษานี้ต้องการที่จะศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อที่จะบันทึกปัญหาและอุปสรรค รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อใช้เป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอื่นๆ ในอนาคต และเสนอข้อเสนอแนะในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานและผลักดันการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.1 คำถามในการวิจัย

การดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กรณีศึกษา: โครงการรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของผู้ปฏิบัติงาน

3) เพื่อบันทึกปัญหาและอุปสรรค รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อใช้เป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอื่นๆ ในอนาคต

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัย เอกสาร และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาผ่านการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิเคราะห์การดำเนินการในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหา หรืออุปสรรค ผ่านการศึกษาปัจจัยต่างๆ ได้แก่

1.1) ด้านกฎหมาย

1.2) ด้านนโยบาย

1.3) ด้านเศรษฐกิจ

1.4) ด้านการเวนคืนที่ดิน

1.5) ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.6) ด้านการประสานงาน

โดยใช้กรณีศึกษา รถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทางวิเคราะห์การดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหา หรืออุปสรรค ผ่านการศึกษาปัจจัยต่างๆ โดยใช้กรณีศึกษา รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ได้แก่ ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา ช่วงรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต และช่วงตลิ่งชัน – ศิริราช ซึ่งอยู่ระหว่างขั้นตอนการเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการ

2) ขอบเขตด้านประชากร ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโครงการ ที่มีประสบการณ์มากกว่า 10 ปี ด้านการวิเคราะห์ กำกับ และดำเนินโครงการระบบราง จำนวน 6 ราย ดังนี้

2.1) เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางราง จำนวน 3 ราย

2.2) เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 2 ราย

2.3) เจ้าหน้าที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จำนวน 1 ราย

3) ขอบเขตด้านระยะเวลา ใช้เวลาการศึกษาค้นคว้าและวิจัยทั้งหมด 5 เดือน เริ่มตั้งแต่ เดือนมีนาคม – กรกฎาคม พ.ศ. 2566

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อทราบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของผู้ปฏิบัติงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
ข้อกฎหมาย แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล : กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ผู้ศึกษาสนใจในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม โดยผู้ปฏิบัติงานต้องพิจารณา จัดทำข้อมูล และวิเคราะห์ความเหมาะสมในด้านต่างๆ ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็น กฎหมาย เศรษฐกิจ นโยบาย การเวนคืนที่ดิน สิ่งแวดล้อม และมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและทบทวน ข้อกฎหมาย แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ข้อมูลที่รวบรวมจากบันทึกการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการในอดีตและปัจจุบัน อย่างโครงการรถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ แผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งมวลชน ข้อกฎหมาย คู่มือแนวทางและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ งานวิจัย บทความ ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อเป็นพื้นฐานการศึกษานำไปสู่การเสนอเนื้อหาสาระของการศึกษา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในโครงการ

2.4 โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย

2.5 แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.7 กรอบแนวคิดการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

จุมพล หนิมพานิช[1] ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีนักทฤษฎีนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Dye และ IRA Sharkansky Anderson ได้ให้คำนิยาม และอธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่างๆ หรือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเช่น การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ขณะที่ Easton มองว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ส่วน Anderson มองว่า เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นโดยบุคคล คณะบุคคลเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยได้กำหนดแนวคิดและหลักการเบื้องต้น ไว้ดังต่อไปนี้

Thomas R. Dye[2] ได้ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจึงครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ในส่วนของการเลือกที่จะไม่กระทำนั้น Dye ก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน อาทิเช่นการที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือรัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติแต่เปลี่ยนเป็นการรับตามความสมัครใจ

David Easton[3] ได้ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรผลประโยชน์หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ทั้งนี้ Easton ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนในสังคมว่า การตัดสินในนโยบายใดๆ ของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ

James E. Anderson[4] ได้ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐที่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างและติดตามด้วยผู้กระทำหรือการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะปฏิบัติโดยคนๆ เดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง

---

[1] จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง = *Policy analysis : scopes, concepts, theories, and case studies* (นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552).

[2] Thomas R Dye, *Understanding public policy* (Pearson, 2013).

[3] David Easton, "The political system: An inquiry into the state of political science," *Ethics* 65, no. 3 (1955).

[4] James E Anderson, *Public Policy-Making [By] James E. Anderson* (Praeger, 1975).

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย

ประชุม รอดประเสริฐ[5] ได้กำหนดปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.2.1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factor)

หมายถึง สิ่งที่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลาเพราะสิ่งเหล่านั้นอาจส่งผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้องสมบูรณ์ อันอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค และเกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย โดยแบ่งปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเป็นกลุ่มสำคัญๆ ได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

1) ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ เพื่อให้องค์การได้รับผลประโยชน์สูงสุด หรือหากจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ก็ต้องให้เสียผลประโยชน์น้อยที่สุด โดยปกติผลประโยชน์ขององค์การหรือหน่วยงาน จะมีความผูกพันกับผลประโยชน์หรือความต้องการของบุคคลในองค์การนั้นๆ ด้วย ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องมีลักษณะที่เป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ในองค์การหรือหน่วยงานนั้นๆ

2) ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย วิธีการ หรือกระบวนการในการดำเนินนโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าตนเองเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถหรือไม่มีอย่างไร เพราะจะส่งผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นอาจจะมีความบกพร่องหรือขาดหลักการที่สำคัญ โดยปกติผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย และปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาจะต้องมีความเหมาะสม เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และมีความถูกต้อง จึงจะเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

3) ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่างๆ หากข้อมูลหรือเอกสารที่ได้ขาดข้อเท็จจริงจะทำให้การกำหนดนโยบายเกิดความผิดพลาด และการนำเอานโยบายที่ผิดพลาดไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การและหน่วยงานอย่างมาก ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องกลั่นกรองข่าวสาร ข้อมูลที่ได้อย่างละเอียดและรอบคอบ

---

[5] ประชุม รอดประเสริฐ, นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ 4 ed. (กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์, 2535).

2.2.2 ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors)

หมายถึง สิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะจะมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายอย่างมากทั้งทางตรงและทางอ้อม สิ่งแวดล้อมบางชนิดอยู่ไกล บางชนิดอยู่ใกล้ อาจมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน อธิบายได้ ดังนี้

1) ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง

เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะรูปแบบของการเมืองหรือการปกครองจะเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายของสังคมหรือองค์การนั้นด้วย ซึ่ง Dye ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย แบ่งเป็น 5 ประเภท คือ มติมหาชน (Public Opinion) ทัศนะของชนชั้นปกครองหรือชั้นปัญญาชน (Elite Attitude) อิทธิพลของพรรคการเมืองหรือกลุ่มชน (Party Influence) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และระบบราชการ (Bureaucracy) ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกชนิดหนึ่งที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่ง ประชุม รอดประเสริฐ ได้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ 3 ลักษณะ คือ 1) ลัทธิคุณธรรมนิยม (Moralism) 2) ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) และ 3) ลัทธิประเพณีนิยม (Traditionalism) ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ของหน่วยงาน หรือขององค์การอยู่ตลอดเวลา ส่วนความรุนแรงและอิทธิพลหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบายจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วย

2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย โดยนโยบายจะมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์การหรือหน่วยงานนั้นๆ เศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีความละเอียดลึกซึ้ง ที่ผู้ที่กำหนดนโยบายจำเป็นต้องศึกษาและเรียนรู้ถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจในลักษณะต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายได้โดยไม่เกิดความผิดพลาด

3) ปัจจัยทางสังคม

เป็นอีกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นลักษณะความเป็นอยู่และความแตกต่างของกลุ่มสมาชิก ความสามัคคีของกลุ่มสมาชิก เพราะถ้าสมาชิกมีความสามัคคีและปรองดองกัน การกำหนดนโยบายย่อมเป็นไปได้ง่าย และการปฏิบัติตามนโยบายจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้โดยไม่ยาก ปัจจัยทางสังคมมีหลายประเภทและหลายชนิด เช่น วัฒนธรรม ระเบียบประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม และลักษณะของชุมชน

4) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต สภาพภูมิอากาศ และสภาพภูมิประเทศขององค์การหรือหน่วยงานนั้นๆ โดยจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่ก าหนดขึ้นมีความถูกต้อง นอกจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ขององค์การ หรือหน่วยงานย่อมมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเช่นกัน จึงจ าเป็นต้องวิเคราะห์และพิจารณาเหตุการณ์ต่างๆ ในอดีตของหน่วยงาน เพื่อช่วยให้การตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายในแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การหรือหน่วยงานให้มากที่สุด

2.2.3 ความท้าทายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ[6]

การนำนโยบายต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นไปปฏิบัตินั้น มีทั้งประสบความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานที่ปฏิบัติ การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดได้อย่างคุ้มค่า ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นเป้าหมายของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สาเหตุอาจเป็นเพราะเมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัติแล้ว สถานการณ์ไม่เป็นตามที่คาดการณ์ไว้ หรืออาจถูกละเลยในขั้นของการวิเคราะห์ปัญหาด้วยปัจจัยหรือตัวแปรหลายๆ ประการ เช่น การมองข้ามความซับซ้อนที่แท้จริง ความอ่อนไหวทางการเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความไม่ชัดเจน หรือแม้กระทั่งเรื่องของศาสนา ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษตั้งแต่การเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์และการดำเนินการจำเป็นต้องมีเป้าหมายที่สอดคล้อง การวิเคราะห์เงื่อนไขที่อาจส่งผลให้กระบวนการปฏิบัติประสบปัญหาหรืออุปสรรค จะช่วยให้สามารถทราบแนวทางที่จะนำนโยบายดังกล่าวนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติได้ แบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้

2.2.3.1 ด้านการเมือง

1) การอนุมัติล่าช้า ซึ่งอาจเกิดจากการยับยั้ง การเกิดประเด็นปัญหาในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ส่งผลให้แผนงานและการจัดการทรัพยากร รวมไปถึงการดำเนินการล่าช้าไปด้วย

---

[6] Xun Wu et al., *The public policy primer: Managing the policy process* (Routledge, 2017).

2) การสนับสนุนทางการเมืองที่อ่อนแอ แผนการดำเนินการในบางเรื่องอาจสำเร็จถึงระดับปานกลางในขั้นตอนโครงการนำร่องภายใต้การขับเคลื่อนของนักการเมืองสำคัญที่มีส่วนได้เสีย จนกว่าโครงการจะเริ่มขึ้น

3) ฝ่ายราชการ เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะทำให้นโยบายการดำเนินนโยบายล่าช้า หรือต้องล้มเลิกไป เนื่องจากโครงการไม่มีความสำคัญ จึงไม่ให้ความสนใจในโครงการนั้นๆ

4) ขาดสิ่งจูงใจในการดำเนินงาน เป็นส่วนที่ผู้ดำเนินการในระดับปฏิบัติทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับการปรึกษาอย่างเพียงพอที่ในขั้นตอนการตัดสินใจมีการซื้อหรือจูงใจไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติตาม

2.2.3.2 ด้านความสามารถในการวิเคราะห์

1) ภารกิจคลุมเครือหรือหลายภารกิจ เป็นลักษณะของแผนงานและการดำเนินการที่อาจจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายที่ขัดแย้งกันหรือไม่ระบุความแตกต่างอย่างชัดเจนในการปฏิบัติงาน

2) การเปลี่ยนหรือภารกิจหลายอย่าง เป็นตัวการถ่วงดุลในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น การตัดสินใจเชิงนโยบายระหว่างมิติด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านนโยบายอาจจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาใหม่ในแง่ของสภาพเศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

3) การออกแบบนโยบายที่ไม่ดี ซึ่งการออกแบบนโยบายโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นข้อจำกัด และเมื่อมีข้อจำกัดใดที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข อาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติได้

4) ความไม่เท่าเทียมกัน เป็นส่วนประกอบที่แตกต่างของแผนบูรณาการซึ่งการเชื่อมโยงกับการดำเนินงานไปยังจุดที่อ่อนแอที่สุดได้ โดยคนหนึ่งคนจะสามารถพัฒนาต่อไปได้หากทุกคนร่วมมือกัน

2.2.3.3 ด้านความสามารถในการปฏิบัติ

1) ข้อจำกัดของกองทุน กองทุนที่จำเป็นในการดำเนินการตามแผนงานที่ได้รับการอนุมัติจะชะลอตัวลงและขัดขวางความคืบหน้าในขณะที่ปัจจัยสำคัญคือ การที่ผู้สนับสนุนตั้งแต่เริ่มต้นไม่ให้การสนับสนุนอีกต่อไป

2) ข้อจำกัดด้านกฎหมายสำหรับการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักที่มีมากขึ้น ในกรณีของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาคส่วนทำให้การตัดสินใจเป็นประจำช้าและใช้งานไม่ได้

3) ขาดความชัดเจนในแผนการดำเนินงาน แผนงานที่ได้รับการอนุมัติและได้รับการสนับสนุนไม่ได้รับการจัดการ เนื่องจากการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ไม่ดี รวมถึงระบบการกำกับดูแลและข้อมูลที่ไม่ดีจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการดำเนินงานเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้อง การออกแบบที่ไม่ดีอาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ แม้มีความตั้งใจสูง หรือเป้าหมายในกระบวนการหลายภาคส่วนอาจมีความคลุมเครือเกินกว่าที่จะนำไปสู่การดำเนินงานได้ ส่วนที่สำคัญอีกประการคือ ขาดการสนับสนุนอย่างเพียงพอทั้งจากฝ่ายราชการและการเมือง ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จอาจพบว่า พวกเขามีความเข้าใจหรือมีส่วนร่วมในนโยบายที่พวกเขาถูกขอให้ทำการดำเนินการครั้งแรกอาจทำให้เกิดความต้านทานที่อาจคาดไม่ถึงเมื่อเริ่มกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากไม่ได้รับการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ความสามารถในการดำเนินงานเป็นพื้นฐานของการดำเนินการ ความพยายามที่ถูกมองข้าม รวมถึงทรัพยากรมนุษย์และการเงิน การจัดสถาบันและขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นรากฐานของนโยบาย การส่งมอบที่สม่ำเสมอและแม้แต่ความสามารถทางสังคมที่ช่วยในการกำหนดวิธีการจัดกลุ่มทางสังคมจะตอบสนองต่อการริเริ่มการดำเนินการ

2.2.4 กลยุทธ์ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ[7]

ผู้บริหารนโยบายที่สนใจในการผลักดันการกำหนดนโยบายในทิศทางที่รวมกันมากขึ้นสามารถจัดการกิจกรรมการดำเนินงานโดยมีเป้าหมายเพื่อ

1) สร้างการเลือกตั้งสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงนโยบายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งนำทรัพยากรและความสนใจที่แตกต่างไป

2) กำหนดเป้าหมายโดยรวมและตัวแปรของการออกแบบสำหรับนโยบาย

3) ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเพียงพอเพียงพอ รวมถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบงานด้านการปฏิบัติงานในเรื่องของการระบุบุคคลและหน่วยงานภายในองค์กรที่จะดำเนินแผนการและความร่วมมือที่เฉพาะเจาะจงการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่สามารถวัดผลได้ซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็นงานสนับสนุนที่ดำเนินการโดยกลุ่มคนที่สามารถระบุตัวได้ตามกำหนดเวลา และดูแลความสามารถในการปฏิบัติงานที่จำเป็น รวมถึงการให้ความสนใจไม่เพียงแต่เกี่ยวกับอุปกรณ์และทรัพยากรบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของแรงจูงใจสำหรับผู้ดำเนินการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย

ในมิติทางการเมืองที่สำคัญคือ การเน้นย้ำว่าหน่วยงานเดียวไม่สามารถรับผิดชอบต่อกิจกรรมการดำเนินงานส่วนใหญ่ได้ ผู้ประสานงานควรเตรียมพร้อมที่จะต่อสู้กับความสับสนในระดับ

---

[7] Wu et al., *The public policy primer: Managing the policy process*.

ที่รุนแรงจากจำนวนผู้มีส่วนได้เสีย และความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นๆ ในระหว่างดำเนินการจำเป็นต้องมีการวางแผนการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการในการพัฒนาเป้าหมายขั้นต้น ขั้นกลาง และเป้าหมายการดำเนินงานสำหรับการแทรกแซงอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งก่อให้เกิดการริเริ่มการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ซับซ้อน งานต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง รวมทั้งทรัพยากรทางการเงิน จำเป็นต้องมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานที่จำเป็นสำหรับการตีความนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง ด้านผู้มีส่วนได้เสียที่ซับซ้อน และนโยบายที่ซับซ้อนเป็นเรื่องที่ท้าทายในการประสานงาน และในขณะที่การประสานงานมีจำนวนข้อกำหนด ข้อกำหนดเบื้องต้นสำหรับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ความเข้าใจอย่างละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทรัพยากรและการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ขั้นพื้นฐานในรูปแบบต่างๆ แต่มีลักษณะร่วมกันบางอย่าง ได้แก่ การวาดภาพของผู้แสดงทั้งหมดที่อาจสนใจ หรือมีความสำคัญ หรือมีอำนาจเหนือโครงการที่กำลังเริ่มต้น การวิเคราะห์ดังกล่าว ยังรวมถึงการคำนึงถึงผลประโยชน์ความสนใจระดับองค์กร ทรัพยากร ขีดความสามารถ และทางเลือกในการดำเนินการ

ความท้าทายในด้านการใช้งานเครือข่ายมีอยู่หลายมิติ ที่จะสร้างได้หนึ่งในนั้นคือการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ตัวเลือกสำคัญ สะท้อนจากเวทีอภิปรายที่นำไปสู่การตัดสินใจที่ระบุไว้ก่อนหน้า รวมถึงการจัดสรรงาน การจัดรูปแบบ การบูรณาการให้กับหน่วยงานเฉพาะกิจ อีกประการหนึ่งคือ การพัฒนาและใช้ระบบการจัดการและความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพภายในเครือข่าย ซึ่งจะช่วยปรับปรุงผู้มีส่วนได้เสียให้กำหนดเป้าหมายได้อย่างน่าเชื่อถือ เชื่อมโยงกับการจูงใจที่เพียงพอต่อการกระตุ้นและยอมรับในระดับสูงของความพยายามในการดำเนินงาน ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับมาตรการอย่างเป็นทางการเท่านั้น ความสามารถของเครือข่ายที่จะใช้ในการกำหนดนโยบายและบูรณาการขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของความสัมพันธ์ทางสังคมด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่สามารถบอกได้ว่า มีแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเพียงอย่างเดียว และแนวโน้มของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับนโยบายที่ซับซ้อน ความชัดเจนของนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร การสนับสนุนการจูงใจ รวมไปถึงความหลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวทางที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือผู้จัดการนโยบายต้องเตรียมการให้มีความพร้อมเท่าที่จะทำได้ คือ

1. เตรียมพร้อมสำหรับความท้าทายในการดำเนินการโดยใช้เครื่องมือวิเคราะห์หลายรูปแบบ เช่น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การพิจารณาความสมดุลของบทบาทศูนย์กลางและท้องถิ่นในการดำเนินการ เป็นต้น

2. มีแผนงานเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างการสนับสนุนและทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นในกระบวนการดำเนินการเอง

3. พัฒนาระบบการบริหารจัดการและความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องของการเพิ่มจำนวนเครือข่าย ซึ่งน่าจะเป็นความสามารถที่สำคัญที่จำเป็นต่อความท้าทายการดำเนินงานของผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในโครงการรถไฟฟ้า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการลงทุนก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า ประกอบด้วย

2.3.1 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543 มาตรา 5

“มาตรา 39 รฟท. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

(1) สร้างทางรถไฟสายใหม่

.....

(4) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท

(5) ลงทุนหรือร่วมทุนซึ่งมีวงเงินเกินห้าสิบล้านบาท

.....”

2.3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

“มาตรา 4 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

.....

(8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

.....”

ปัจจุบันทั้ง 3 โครงการอยู่ระหว่างการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและปรับกรอบวงเงินโครงการ

2.3.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

2.3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

มาตรา 13 วรรคสอง “ให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ให้ความเห็นชอบหรือถือได้ว่าให้ความเห็นชอบ หรือที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว สามารถนำไปใช้เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือประกอบการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายได้ ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

มาตรา 49 วรรคแรก “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการและเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใหม่ความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการประกอบการพิจารณาด้วย"

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีเพียงโครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.3.5 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 27 วรรคแรก “การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรี”

วรรคสี่ “ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรานี้ ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่ จัดทำงบประมาณการต้นทุนทางการเงินและ

การบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ”

รฟท. อยู่ระหว่างปรับแผนการดำเนินกิจกรรม แผนการเบิกจ่ายให้เป็นปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. 2566) ตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2.3.6 ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ....

ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง (กรกฎาคม พ.ศ. 2566)

หมวด 1 คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(2) รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านวิศวกรรม ด้านขนส่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการขนส่งทางราง

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมการขนส่งทางรางจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 9 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ <u>โดยให้มีความเห็นของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกประกอบการพิจารณาไปพร้อมกัน</u>

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าของโครงการเสนอโครงการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนวทางในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(4) เสนอแนวทางในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การใช้ประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(5) เสนอแนวทางในการเชื่อมต่อการขนส่งทางรางกับการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางบกอื่น รวมทั้งศูนย์กระจายสินค้า ท่าเรือบก นิคมอุตสาหกรรม และส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(6) พิจารณาและให้ความเห็นชอบมาตรฐานการขนส่งทางรางตามมาตรา 13 (7) เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงต่อไป

(7) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 43 (3) วรรคสอง

(8) กำหนดอัตราขั้นสูงของค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และค่าบริการอื่น รวมถึงกำหนดประเภทของบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าโดยสาร หรือได้รับการลดหย่อนค่าโดยสาร

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอัตราขั้นสูงของค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และค่าบริการอื่น

(10) ให้ความเห็นชอบหลักการของร่างกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(11) เสนอแนะ รายงานปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการขนส่งทางราง

(12) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) วินิจฉัยชี้ขาดการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางตาม (๑) แล้ว ให้เผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไป และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่และรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางดังกล่าว

มาตรา 10 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 11 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือวัตถุอื่นใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 13 ให้กรมการขนส่งทางรางรับผิดชอบในงานธุรการและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมถึงคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้ง และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) จัดทำร่างนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดตามมาตรา 9 (1)

(2) ศึกษาและวิเคราะห์โครงการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการในการประกอบกิจการขนส่งทางราง เพื่อเสนอคณะกรรมการประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 9 (2)

(3) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(4) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(5) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลการเชื่อมต่อการขนส่งทางราง กับการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางบกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศูนย์กระจายสินค้า ท่าเรือบกนิคมอุตสาหกรรม และส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่เบื้องต้นเพื่อกำหนดแนวเส้นทางการขนส่งทางราง

(7) จัดทำมาตรฐานการขนส่งทางราง ดังต่อไปนี้ เสนอต่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 9 (6) เพื่อออกกฎกระทรวงต่อไป

(ก) มาตรฐานด้านเทคนิค

(ข) มาตรฐานด้านความปลอดภัย

(ค) มาตรฐานด้านการเดินรถขนส่งทางราง

(ง) มาตรฐานด้านคุณลักษณะเฉพาะ

(จ) มาตรฐานด้านการทดสอบ

(ฉ) มาตรฐานด้านการตรวจสอบและประเมิน

(ช) มาตรฐานด้านการซ่อมบำรุงและบำรุงทาง

(ซ) มาตรฐานด้านผู้ประจำหน้าที่

(ฌ) มาตรฐานด้านการประกอบกิจการขนส่งทางรางและการให้บริการ

(ญ) มาตรฐานด้านอื่นที่จำเป็นแก่การขนส่งทางราง

(8) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าโดยสาร ค่าโดยสารร่วม ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางเพื่อการขนส่งและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และค่าบริการอื่นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการประกอบการพิจารณากำหนดตามมาตรา 9 (8)

(9) ประสานงานและติดตามผลการดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมาตรา 9 (1) หรือโครงการของหน่วยงานของรัฐในการประกอบกิจการขนส่งทางรางที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 9 (2) แล้ว

(10) ร่วมมือและประสานงานด้านการขนส่งทางรางกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(11) ส่งเสริมและสนับสนุนเกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง รวมถึงการใช้รางและทางเฉพาะ

(12) กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการของผู้ได้รับใบอนุญาตและผู้ประจำหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(13) เสนอแนะ รายงานปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวกับกิจการขนส่งทางรางต่อคณะกรรมการ

(14) ให้การรับรองหน่วยงานหรือสถาบันที่ให้การรับรองความรู้และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๓ (๒)

(15) จัดทำร่างระเบียบวิธีพิจารณาโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๑๔๑ เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี

(16) รวบรวม จัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขนส่งทางรางและการประกอบกิจการขนส่งทางราง รวมถึงการเป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการขนส่งทางรางของประเทศ

(17) กำกับและติดตามการใช้รางและทางเฉพาะ และการเชื่อมต่อรางเพื่อการขนส่งทางรางร่วมกันของผู้ได้รับใบอนุญาต เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(18) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการ รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.4 โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย[8]

โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) เป็นโครงการตามแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (M-Map) ซึ่งคณะมติรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2553 ได้รับทราบตามมติ คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ที่เห็นชอบแผนดังกล่าว เป็นไปตาม แนวทางการพัฒนาระบบรถไฟ ขนาดทาง 1 เมตร ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของไทย (พ.ศ. 2558- 2565) ซึ่งสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายในแนวเหนือ – ใต้ และตะวันออก – ตะวันตก รองรับการเดินทางของผู้โดยสารบริเวณพื้นที่ปริมณฑลเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน และรองรับการให้บริการด้วยระบบรถไฟชานเมือง รถไฟทางไกล และรถไฟขนส่งสินค้าได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย สำหรับโครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ประกอบด้วย 6 โครงการที่เกี่ยวข้องคือ

1) โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – ตลิ่งชัน

2) โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – รังสิต

3) โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงอ่อน ช่วงบางซื่อ – พญาไท – มักกะสัน – หัวหมาก และสาย สีแดงเข้ม ช่วงบางซื่อ–หัวลำโพง (Missing Link)

4) โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต – มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต

5) โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงตลิ่งชัน – ศาลายา และสถานีเพิ่มเติม 3 สถานี (สถานี สะพานพระราม 6 สถานีบางกรวย – กฟผ. และสถานีบ้านฉิมพลี)

6) โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงอ่อน ช่วงตลิ่งชัน – ศิริราช

โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – ตลิ่งชัน และช่วงบางซื่อ – รังสิต แล้วเสร็จ และได้ทำการเปิดให้ประชาชนทดลองใช้บริการเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2564 การดำเนินงานโครงการระบบรถไฟชานเมือง

---

[8] บริษัท เอเซี่ยน เอ็นจีเนี่ยริ่ง คอนซัลแต้นส์ จำกัด, รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ (ฉบับสมบูรณ์) โครงการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ จัดทำเอกสารประกวดราคา และการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. *2562* ของโครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) (2564).

(สายสีแดง) ที่ผ่านมาตาม มติ ครม. ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ประกอบด้วย

1) มติ ครม. ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงที่อนุมัติโครงการและ ก่อสร้างไปแล้ว

ครั้งที่ 1 มติ ครม. เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2550 อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงรังสิต – บางซื่อ - ตลิ่งชัน ประกอบด้วย ช่วงบางซื่อ - รังสิต ระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตร ภายใต้กรอบวงเงิน 52,220 ล้านบาท และช่วงบางซื่อ - ตลิ่งชัน ระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร ภายใต้กรอบวงเงิน 13,133 ล้านบาท

ครั้งที่ 2 มติ ครม. เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550 อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ - รังสิต ภายใต้กรอบวงเงิน 59,888 ล้านบาท รวมระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี

ครั้งที่ 3 มติ ครม. เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2552 อนุมัติให้ปรับกรอบวงเงินลงทุนค่าก่อสร้างโครงการระบบ รถไฟชานเมือง (สายสีแดง) บางซื่อ - รังสิต ภายใต้ความรับผิดชอบของ รฟท. จากเดิมที่ ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550 ที่ได้อนุมัติไว้ในวงเงิน 59,888 ล้านบาท โดยให้มีกรอบวงเงินเพิ่มขึ้นในจำนวนที่เหมาะสมเพียงพอแก่ การดำเนินโครงการข้างต้น ตามที่กระทรวงคมนาคม (คค.) เสนอปรับกรอบวงเงินลงทุนให้เป็นราคาปัจจุบันในวงเงิน 75,548 ล้านบาท

ครั้งที่ 4 มติ ครม. เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2555 รับทราบ สถานการณ์ดำเนินการประกวดราคา โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ - รังสิต ในสัญญาที่ 1-3 โดยกิจการร่วมค้า เอส ยู เป็น ผู้เสนอราคาต่ำสุดในสัญญาที่ 1 (งานก่อสร้างงานโยธาสถานีกลางบางซื่อและศูนย์ซ่อมบำรุง) และเห็นชอบการปรับกรอบวงเงินลงทุนด้านงานโยธา จำนวน 74,798.26 ล้านบาท โดยปรับกรอบวงเงินในสัญญาที่ 1 เพิ่มเติมจากจำนวน 27,137 ล้านบาท เป็น 29,828.26 ล้านบาท โดยมอบหมายให้ รฟท. จัดทำรายละเอียดการปรับเพิ่มวงเงินแยกเป็นรายการ ซึ่ง ครม. เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2556 ได้รับทราบรายละเอียดการปรับเพิ่มวงเงินสัญญาที่ 1 ดังกล่าวแล้ว

ครั้งที่ 5 มติ ครม. เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2556 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2555 ในเรื่องการปรับกรอบวงเงินลงทุนด้านงานโยธาของโครงการฯ ของสัญญาที่ 2 (งานโยธาสำหรับทางรถไฟ ช่วงบางซื่อ - รังสิต) เพิ่มเติมจากจำนวน 19,314 ล้านบาท เป็น 21,235.44 ล้านบาท และให้ รฟท. ดำเนินการโครงการดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การก่อสร้างงานโยธาในสัญญาที่ 1 และ 2 ตามลำดับขั้นตอนต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ครั้งที่ 6 มติ ครม. เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 อนุมัติการแก้ไขแบบรายละเอียดและปรับกรอบวงเงิน ค่าจ้างของโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ - รังสิต เพื่อรองรับการเดินรถไฟประเภทต่าง ๆ และให้กระทรวงการคลังดำเนินการขยายวงเงินกู้เพิ่มเติม จำนวน 8,140 ล้านบาท ให้ครอบคลุมการปรับกรอบวงเงินค่าจ้างของโครงการฯ ตามที่ คค. เสนอ โดยกรอบวงเงิน โครงการฯ ประกอบด้วย ค่าก่อสร้างสัญญาที่ 1 จำนวน 4,315 ล้านบาท ค่าก่อสร้างสัญญาที่ 2 จำนวน 3,352 ล้าน บาท และค่าก่อสร้างสัญญาที่ 3 จำนวน 473 ล้านบาท

ครั้งที่ 7 มติ ครม. เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559 อนุมัติให้ปรับกรอบวงเงินลงทุนและจัดหาแหล่งเงินเพิ่มเติม สำหรับโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ - รังสิต และช่วงบางซื่อ - ตลิ่งชัน จากเดิมที่เคยอนุมัติไว้จำนวน 75,548 ล้านบาท เป็นจำนวน 93,950.58 ล้านบาท เพื่อให้ครอบคลุมงานทั้งโครงการ และอนุมัติปรับกรอบวงเงิน สัญญาที่ 3 งานระบบไฟฟ้าและเครื่องกลรวมตู้รถไฟฟ้า เพิ่มเติมจากจำนวน 25,656 ล้านบาท เป็นจำนวน 32,400 ล้านบาท

2) มติ ครม. ที่อนุมัติให้มีการดำเนินโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) 4 โครงการส่วนต่อขยายที่อยู่ระหว่างการประกวดราคา ประกอบด้วย

โครงการที่ 1 มติ ครม. เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบ รถไฟชานเมืองสายสีแดงอ่อน ช่วงบางซื่อ – พญาไท – มักกะสัน - หัวหมาก และสายสีแดงเข้ม ช่วงบางซื่อ - หัวลำโพง ในกรอบวงเงิน 44,157.76 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7) ระยะเวลาดำเนินการก่อสร้าง 36 เดือน

ต่อมา รฟท. มีหนังสือเสนอขอปรับรูปแบบของโครงการ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2564 ซึ่ง รฟท. ได้ขอขยาย ระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างที่ ครม. อนุมัติจากเดิม 36 เดือน เป็น 54 เดือน

สนข. มีความเห็นให้ รฟท. ดำเนินการเจรจา เรื่องพื้นที่ส่งมอบให้ได้ข้อยุติ และควรพิจารณาตรวจสอบข้อสัญญาเพื่อป้องกันไม่ให้ รฟท. ต้องเป็นผู้กระทำผิดสัญญา ก่อนเสนอเรื่องปรับปรุงแบบโครงการต่อ คค. ต่อไป โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) เห็นชอบเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2562 ให้เสนอเรื่องต่อ ครม. ไปพร้อมกับการเจรจากับเอกชนผู้ชนะการประมูลโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน โดยให้ สนข. พิจารณาสรุปประมวลเรื่องเสนอ ครม. ต่อไป โดย ขร. (ดำเนินการแทน สนข. ไปพลางก่อน) เสนอเรื่องต่อ คค. เมื่อ วันที่ 5 กันยายน 2562

โดยในชั้นของการจัดทำเอกสารประกวดราคาก่อสร้างของโครงการ รฟท. ได้ปรับปรุงแผนการก่อสร้างให้เหมาะสมกับโครงการเป็นระยะเวลา 54 เดือน และนำเสนอกับปลัดกระทรวงคมนาคม หนังสือเลขที่ รฟ1/415/2562 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 และหนังสือเลขที่ รฟ1/120/2563 ลงวันที่ 15 มกราคม 2563 โดยคงสถานะนี้อยู่ในปัจจุบัน

โครงการที่ 2 มติ ครม. เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2562 อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ในกรอบวงเงิน 6,570.40 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7) ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดของโครงการ โดยมีระยะเวลา ดำเนินการก่อสร้างงานโยธา งานราง และงานติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ 36 เดือน

โครงการที่ 3 มติ ครม. เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2562 อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา และสถานีเพิ่มเติม 3 สถานี ได้แก่ สถานีพระราม 6 สถานีบางกรวย - กฝผ. และสถานี บ้านฉิมพลี ในกรอบวงเงิน 10,202.18 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7) ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดของโครงการ โดยมีระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างงานโยธา งานราง และงานติดตั้ง ระบบอาณัติสัญญาณ 36 เดือน

โครงการที่ 4 มติ ครม. เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2562 อนุมัติให้ รฟท. ดำเนินโครงการรถไฟชานเมือง สายสีแดงอ่อน ช่วงตลิ่งชัน - ศิริราช ในกรอบวงเงิน 6,645.03 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7) ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดของโครงการ โดยมีระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างงานโยธา งานราง และงาน ติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ 36 เดือน

โดยเนื่องจาก รฟท. ได้ทบทวนราคาค่าก่อสร้างของโครงการ ซึ่งได้มีการปรับเพิ่มในกลุ่มงานโยธาและงานระบบราง โดยมีเหตุผลการปรับเพิ่ม คือ การปรับตัวสูงขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างจากช่วงอนุมัติกรอบวงเงินอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเหล็กเสริมคอนกรีต เหล็กรูปพรรณ เหล็กรางรถไฟ และปูนซีเมนต์ และค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นเนื่องจากการปรับขึ้นของราคาค่าน้ำมันดีเซล ซึ่งเป็นผลให้ต้องขอทบทวนมติ ครม. และขอปรับกรอบวงเงินโครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย 3 เส้นทาง ได้แก่ ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา และ ช่วงตลิ่งชัน - ศิริราช โดยปัจจุบันอยู่ได้รับความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบแล้ว ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ ครบถ้วนทั้ง 3 โครงการและอยู่ระหว่าง ขร. เตรียมประมวลเรื่องเพื่อรอเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ชุด พ.ศ. 2566) เนื่องจากมาตรา 169 (1) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดว่า ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อ ครม. ชุด ต่อไป

2.5 แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย

2.5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 - 2565

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม หรือภาคการเกษตร รวมทั้งอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทำให้ความเจริญนั้นเริ่มขยายออกจากตัวเมือง ส่งผลให้มีการเดินทางและขนส่งมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจ กระทรวงคมนาคมได้บูรณาการความต้องการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย เพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัยของระบบคมนาคมขนส่งและการเดินทาง รวมถึงพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการร่วมเป็นประชาคมอาเซียน โดยแผนงานพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565 ประกอบด้วย

1) แผนการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง

2) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

3) แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถทางหลวงเพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

4) แผนงานพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำ

5) แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศ

2.5.2 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม

โดยการพัฒนาของโครงการมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ดังนี้

1) เป้าประสงค์ที่ 3: การเดินทาง การขนส่ง และการจราจรมีความปลอดภัย ประหยัดพลังงาน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการจะช่วยส่งเสริมการขนส่งที่ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนช่วยยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน ช่วยลดระยะเวลาและเพิ่มความคล่องตัวในการเดินทาง ตลอดจนช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เดินทาง

2) เป้าประสงค์ที่ 4: การพัฒนาการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยที่โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง) มีส่วนในการปรับปรุง และพัฒนาการให้บริการของระบบขนส่งสาธารณะให้มีโครงข่ายการให้บริการครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจ ชุมชน และพื้นที่ชานเมือง ตลอดจนช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะได้มากขึ้น และมีความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางของประชาชนให้มีการใช้ระบบขนส่งมวลชนมากยิ่งขึ้น

2.5.3 แผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร ปี พ.ศ. 2554 – 2563

คค. โดย สนข. ได้จัดทำแผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร ปี พ.ศ. 2554 – 2563 ขึ้นเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม และภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง มีองค์ความรู้และเครื่องมือในการร่วมกันพัฒนาระบบคมนาคมอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยสามารถบูรณาการร่วมกับการพัฒนาสาขาอื่น ๆ ได้ อีกทั้งเพื่อวิเคราะห์โครงการด้านการขนส่งต่างๆ เพื่อกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่เหมาะสม รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยและผลกระทบในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งโดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเป้าประสงค์ของแผนฯ ที่มีความสอดคล้องกับการดำเนินโครงการ

แผนการพัฒนานี้ ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาและการปรับปรุงเพื่อเพิ่มศักยภาพศูนย์กลางในการขนส่งระหว่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพระบบขนส่ง ส่งเสริมการขยายพื้นที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค โดยมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการขนส่งทางรางและทางน้ำมากขึ้น แผนการพัฒนาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงระบบขนส่งสาธารณะอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

2.5.4 แผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (M-Map)

แผนแม่บทการขนส่งมวลชนทางรางในกรุงเทพมหานครได้ถูกพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ระยะที่ 1 (Bangkok Mass Transit Master Plan, BMT) ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาไว้ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2552 หลังจากนั้น สนข. ได้จัดทำแผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง (URMAP) ขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2543 เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานคร บนพื้นฐานจากโครงการในแผนแม่บทที่ผ่านมา โดยมีการแบ่งแผนการพัฒนาโครงข่ายออกเป็น 3 ระยะภายในเวลา 20 ปี ภายใต้แผนโครงข่ายเร่งรัดตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 แผนโครงข่ายเพิ่มเติมภายในปี พ.ศ. 2562 และแผนโครงข่ายเพิ่มเติมภายในปี พ.ศ. 2572

แผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันของโครงการตามแผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางในเขตกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง

2. เพื่อศึกษาทบทวนความเหมาะสมของโครงข่ายการขนส่งมวลชนระบบราง

3. ทำการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเส้นทาง เพื่อจัดทำแผนการดำเนินงานในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน

4. ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จัดทำการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประชาสัมพันธ์เรื่องการขนส่งมวลชนระบบรางเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือจากประชาชน

โครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ได้แก่ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา และช่วงตลิ่งชัน – ศิริราช จัดเป็นโครงการที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งในประเทศ การจราจรในเขตเมืองและปริมณฑล รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เพราะโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย มีเส้นทางผ่านหลายพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สามารถลดการจราจรคับคั่งในพื้นที่ดังกล่าว สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การใช้งานรถยนต์มีแนวโน้มลดลง ซึ่งเป็นการลดมลภาวะทางอากาศและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงสามารถลดระยะเวลาในการเดินทางในเส้นทางดังกล่าวได้อย่างมาก ซึ่งเมื่อเปิดใช้งานทำให้การเดินทางที่สะดวกสบายจะไม่ถูกจำกัดอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครอีกต่อไป และสามารถควบคุมและวางแผนการเดินทางได้แม่นยำมากขึ้น นอกจากนั้น โครงการรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) จะส่งผลถึงการเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์ตามแนวรถไฟฟ้าทั้งในเขตกรุงเทพมหานครไปจนถึงปริมณฑล โดยสรุปแล้ว โครงการฯ จะสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเชื่อมโยงระบบขนส่งสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและเท่าเทียม ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากยิ่งขึ้น เป็นไปตามแนวคิดของแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่กำหนดหลักการในการดำเนินการรถไฟทางไกล คือ “การเดินทางผ่านตลอด” ผ่านพื้นที่ศูนย์กลางโดยไม่หยุด (เปลี่ยนขบวนรถไฟ) ที่สถานีปลายทาง นอกจากนี้โครงข่ายสายสีแดง จะเป็นเส้นทางหลักของโครงข่าย ในการนำผู้โดยสารจากชานเมืองเข้ามาสู่กลางเมือง ในขณะที่ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายอื่น ๆ จะเป็นเหมือนโครงข่ายใยแมงมุมในการกระจายผู้โดยสารไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม แผนหลักการพัฒนาระบบขนส่งและจราจร และแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรวรรณ ม่วงไหม (2539)[9] ได้ศึกษาการขยายตัวเมืองกรุงเทพมหานครกับความคิดเห็นของประชาชนต่อระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน โดยศึกษาเฉพาะกรณีโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้าบีทีเอส) พบว่ากรุงเทพมหานครมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการวางแผนระบบการขนส่งมวลชนเพื่อให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง และรัฐบาลให้ความสนใจเพื่อปรับปรุงรูปแบบการให้บริการตลอดจนการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค

อดุลย์ กิตติมงคลพร (2545)[10] ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้โครงการแก้ไขปัญหาจราจร ในเขตกรุงเทพและปริมณฑลด้วยระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ โดยศึกษาเฉพาะโครงการส่วนต่อขยายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนใต้ดินสายหัวลำโพง-บางแค พบว่าโครงการมีความคุ้มค่าต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจสูง และเหมาะสมที่จะลงทุน เนื่องจากเป็นโครงการพื้นฐานทางสังคมที่ช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตในสังคม และต่อเนื่องถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมอย่างไรก็ตามหลังจากได้ทำการศึกษาการวิเคราะห์ทางการเงิน โดยสมมติให้ผู้รับสัมปทานจะต้องแบ่งรายได้ให้กับ รฟม. ตามสัดส่วน 30% , 50% และ 70% สรุปได้ว่าโครงการไม่มีความคุ้มค่าทางการเงินที่จะลงทุน

ธนวดี ศุภตโลวัฒนา (2546)[11] ได้ศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และทางการเงินของการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาบ้าน พบว่าโครงการดังกล่าว มีความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิค ส่วนความเป็นไปได้ทางด้านการเงินและด้านเศรษฐศาสตร์ยังให้ผลไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากผลตอบแทนสุทธิที่ได้มีค่าเป็นลบหรือน้อยกว่าอัตราคิดลดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์โครงการ ทั้งนี้ การวิเคราะห์โครงการ อัตราคิดลดจะมีผลอย่างมากต่อผลการวิเคราะห์ไม่ว่าจะใช้หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการแบบใด โดยหากเลือกใช้อัตราคิดลดน้อยโอกาสที่โครงการนั้นจะได้รับการตัดสินใจให้ลงทุนจะมีมาก อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์โครงการยังมีปัจจัยเรื่องอายุ

---

[9] อรวรรณ ม่วงไหม, "การขยายตัวเมืองกรุงเทพมหานครกับความคิดเห็นของประชาชนต่อระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน:ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้า บีทีเอส)" (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539).

[10] อดุลย์ กิตติมงคลพร, "การวิเคราะห์ความเป็นไปได้โครงการแก้ไขปัญหาจราจร ในเขตกรุงเทพและปริมณฑลด้วยระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ:กรณีศึกษาโครงการส่วนต่อขยายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนใต้ดินสายหัวลำโพง-บางแค" (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545).

[11] ธนวดี ศุภตโลวัฒนา, "การศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และทางการเงินของการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาบ้าน" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

ของโครงการเข้ามาเกี่ยวข้อง หากกำหนดให้อายุโครงการยาวนานขึ้นก็จะส่งผลให้ผลตอบแทนมีมากขึ้นไปด้วย ดังนั้นการเลือกใช้อัตราคิดลดน่าจะมีความสัมพันธ์กับอายุโครงการ

สุทธิณี นาคตระกูล และคณะ (2547)[12] ได้ศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล กรณีศึกษาการซื้อคืนสัมปทานจากบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (BMCL) โดยรัฐบาล พบว่าการเข้าไปซื้อคืนสัมปทานของรัฐจะไม่มีความคุ้มค่าของผลตอบแทนทางการเงินเลย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ผลตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน ทั้งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่จะมีการประหยัดเวลาในการเดินทางและค่าใช้จ่ายในยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นจากกรณี ที่เอกชนเป็นผู้รับสัมปทาน เนื่องจากประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนแทนการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อสภาพการจราจรที่น่าจะติดขัดน้อยลง รวมทั้งผลตอบแทนทางด้านสังคม ที่เกิดความสะดวกสบายในการเดินทางเนื่องจากระบบขนส่งมวลชนที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบและเอกภาพในการบริหารงาน ทำให้การดำเนินการซื้อคืนสัมปทานรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคลมีความคุ้มค่า

D.McCubbin and M.Delucchi (1999)[13] ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพอันเกิดจากมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ โดยจากการศึกษา พบว่า มลพิษทางอากาศจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์จะมีผลต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพนอกเหนือจากปริมาณฝุ่นละอองที่ฟุ้งกระจายเท่านั้น โดยชี้ให้เห็นว่าเกิดจากสารเคมีที่มีการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ เช่น สารตะกั่ว คาร์บอนมอนออกไซด์ เป็นต้น ทำให้อากาศเป็นพิษและส่งผลเสียต่อสุขภาพ และเครื่องยนต์ดีเซลจะก่อให้เกิดมลมิษต่อคันต่อไมล์มากกว่าเครื่องยนต์เบนซิน (ก๊าซโซลีน) เพราะเกิดการกระจายมลพิษได้มากกว่าและมีสารเคมีที่อันตรายมากกว่า ดังนั้น จึงได้ประมาณการผลกระทบของสารเคมีเหล่านี้ต่อสิ่งแวดล้อมจากเครื่องยนต์ประเภทต่างๆ และเสนอแนะว่าควรพิจารณาผลกระทบเหล่านี้ไว้ในผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากเครื่องยนต์ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

---

[12] สุทธิณี นาคตระกูล และคณะ, "การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล กรณีศึกษาการซื้อคืนสัมปทานจากบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (BMCL) โดยรัฐบาล" (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547).

[13] Donald R McCubbin and Mark A Delucchi, "The health costs of motor-vehicle-related air pollution," *Journal of Transport Economics and Policy* (1999).

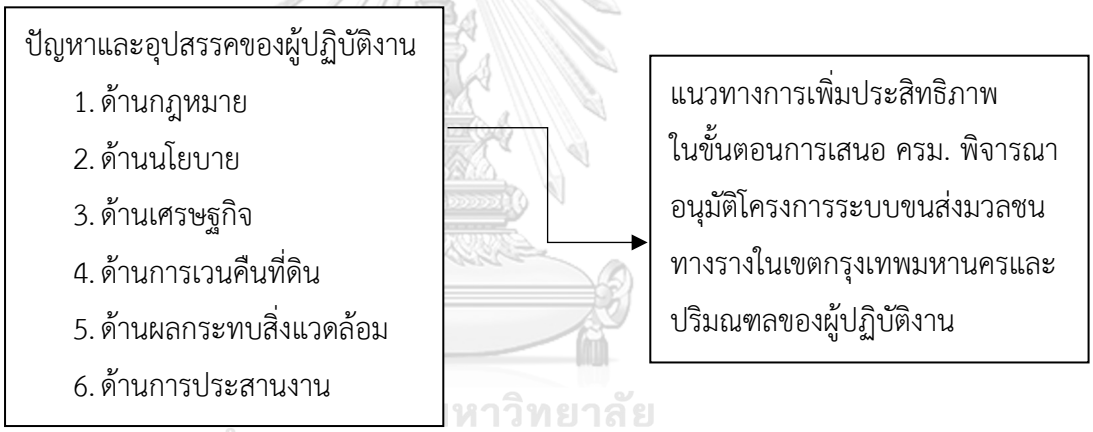
สำนักงานจัดระบบการจราจรทางบก (2544)[14] ได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา บริษัท แปซิฟิค คอนซัลแทนส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด จัดทำแผนแม่บทการขนส่งมวลชนทางราง ในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง เพื่อกำหนดระบบขนส่งมวลชนทางรางที่จำเป็นสำหรับกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องระยะเวลา 20 ปี (2545-2565) ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยในปี 2540 ซึ่งกระทบต่อปริมาณการเดินทางและความสามารถในการลงทุนของรัฐบาลและเอกชน โดยได้รวบรวมแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และกรุงเทพมหานคร มาบูรณาการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ซึ่งจากผลการศึกษาได้เสนอแนะแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ซึ่งมีระบบขนส่งมวลชนสายสีแดงเข้มจากรังสิตถึงมหาชัยอยู่ในระยะที่ 1 (ปี 2545-2554) ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[14] Ltd Pacific Consultants International Co., *Urban Rail Transportation Master Plan : URMAP (BMA and Surrounding Areas),* Ministry of Transport Office of Policy and Planning of Traffic and Transport (2001).

2.7 กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางที่ผ่านมานั้น มุ่งเน้นศึกษาในเรื่องความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของโครงการ หรือแผนการพัฒนาต่างๆ โดยมองผ่านภาพใหญ่ของโครงการ การศึกษานี้จึงต้องการศึกษาในส่วนของการปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการดำเนินการในขั้นตอนนี้ของผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย และประสบการณ์ผ่านการทำงานในหน่วยงานกำกับอย่างกรมการขนส่งทางรางและมีหน้าที่ในการประมวลเรื่องในขั้นตอนนี้อย่างกรมการขนส่งทางรางมาช่วยในการศึกษาและกำหนดปัจจัย ปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของผู้ปฏิบัติงาน ดังแสดงในภาพด้านล่างนี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล : กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ผู้ศึกษาใช้วิธีการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารทางวิชาการ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการถอดเทปสัมภาษณ์แบบคำต่อคำ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงพรรณนา

3.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องปัญหาหรืออุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยใช้กรณีศึกษารถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ได้แก่ ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา ช่วงรังสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต และช่วงตลิ่งชัน – ศิริราช นี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาแบบเจาะลึกด้วยการสัมภาษณ์ เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารของกรมการส่งทางรางที่เป็นหน่วยงานกำกับ และนักวิชาการขนส่ง ระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการโดยตรง รวมถึงนักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษที่เป็นหัวหน้างานกลุ่มแผนงานการลงทุนและงบประมาณ

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้เลือกผู้ให้สัมภาษณ์จากการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นเป็นการเลือกกลุ่มที่ผู้ศึกษาใช้เหตุผลในการเลือกเพื่อความเหมาะสมในการศึกษา โดยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานปฏิบัติ อีก 2 หน่วย ได้แก่ เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่เป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องและรับผิดชอบโครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยาย โดยตรง และเพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้มีความครอบคลุมระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยด้วย

การสัมภาษณ์เป็นแบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) มีลักษณะผสมผสานระหว่างโครงสร้างข้อคำถามและการกำหนดประเด็นคำถามไว้ล่วงหน้านั้น โดยผู้ศึกษาได้จัดเตรียมคำถาม (Interview Guide) ไว้ก่อนการสัมภาษณ์ โดยมีประเด็นต่างๆ ที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษา และได้ใช้เทปอัดบทสนทนาไว้ทั้งหมดแล้วนำกลับไปถอด เพื่อให้ได้สาระสำคัญมาเขียนเป็นรายงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาใช้วิธีการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการถอดเทปสัมภาษณ์แบบคำต่อคำ เพื่อให้ได้สภาพปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางตามทัศนะของผู้ถูกสัมภาษณ์ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ซึ่งผู้ศึกษายังเป็นนักวิชาการขนส่งผู้รับผิดชอบขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางโดยตรง จึงสามารถนำประสบการณ์มาช่วยให้การศึกษาในครั้งนี้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น

3.3 สถานที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลนั้นผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ข้อมูลที่รวบรวมจากบันทึกการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการในอดีตของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ แผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งมวลชน ข้อกฎหมาย คู่มือแนวทางและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ งานวิจัย บทความ ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

แหล่งข้อมูลที่สองคือ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ของบุคคลและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 6 ราย ดังนี้

1) ผู้บริหารกรมการขนส่งทางราง จำนวน 1 ราย
2) นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ กรมการขนส่งทางราง จำนวน 2 ราย
3) วิศวกรอำนวยการศูนย์บริหารโครงการพิเศษ 2 ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 1 ราย
4) วิศวกร 8 ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 1 ราย
5) ผู้บริหารการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จำนวน 1 ราย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.4 ระยะเวลาและแผนในการเก็บข้อมูล

ในการศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้เวลาในการศึกษาเริ่มตั้งแต่ การเขียน Proposal จนถึงการเขียนรายงานฉบับสมบูรณ์ ดังนี้

1) เริ่มเขียน Proposal เดือนมีนาคม 2566

2) การเตรียมแบบสัมภาษณ์ และศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เดือนเมษายน 2566

3) การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เดือนพฤษภาคม 2566

4) การวิเคราะห์ข้อมูล เดือนมิถุนายน 2566

5) การพิมพ์รายงานและเสนองานฉบับสมบูรณ์ เดือนกรกฎาคม 2566

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4
ปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และแนวทางแก้ไข

ขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางนั้น คือ การรับเรื่องที่หน่วยงานปฏิบัติอย่าง การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เสนอผ่านกระทรวงคมนาคม (คค.) โดย คค. จะมอบหมายให้กรมการขนส่งทางราง (ขร.) ตรวจสอบความถูกต้องของเรื่องที่เสนอ โดยพิจารณา วิเคราะห์ และประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนในด้านต่างๆ ได้แก่ โครงการได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายครบถ้วนหรือไม่ ความสอดคล้องของโครงการกับแผนหรือยุทธศาสตร์ ความจำเป็นของโครงการในการเชื่อมโยงกับโครงการอื่น ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจ รูปแบบการลงทุนของโครงการ การจัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ความพร้อมของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องทบทวนปรับเปลี่ยนตามความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกหรือไม่ และการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานปฏิบัติอย่าง รฟท. และ รฟม. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของ ครม. อย่าง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงการคลัง (กค.) และสำนักงบประมาณ (สงป.) ก่อน ขร. จะประมวลเรื่องเพื่อจัดทำหนังสือเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ด้วยเหตุนี้ทำให้ขั้นตอนมีความซับซ้อนเพราะผู้ปฏิบัติงานต้องทำการพิจารณา วิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลของโครงการในด้านต่างๆ พร้อมๆ กัน ซึ่งหากมีด้านหนึ่งด้านใดที่ไม่พร้อม จะส่งผลต่อขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และอาจถึงขั้นทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าไปเป็นปี ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การเตรียมความพร้อมของข้อมูลในด้านต่างๆ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการจึงมีความสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงานก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในด้านต่างๆ ต่อขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางดังจะได้กล่าวต่อไป

ปัญหาอุปสรรค

จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารกรมการขนส่งทางราง นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ กรมการขนส่งทางราง วิศวกรอำนวยการศูนย์บริหารโครงการพิเศษ และวิศวกร ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้บริหารการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พบว่าปัญหาอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงาน จากประสบการณ์ที่ผ่านมา พอสรุปได้ดังนี้

4.1 ด้านกฎหมาย

การดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางนั้น ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอย่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 39 รฟท. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการ สร้างทางรถไฟสายใหม่ กู้ยืมเงินเกิน 5 ล้านบาท หรือลงทุนวงเงินเกินห้าสิบล้านบาท พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารโครงการ ประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ และประโยชน์ที่จะได้รับ โดยเสนอพร้อมกับการขออนุมัติโครงการต่อคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 49 รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ให้ความเห็นชอบหรือถือได้ว่าให้ความเห็นชอบ หรือที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว สามารถนำไปใช้เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติงานล้วนปฏิบัติตาม แต่ปัญหาที่ตามมาหลักๆคือ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการนั้นมีมาก ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติตาม และตรวจสอบความพร้อมว่าเป็นไปตามข้อกฎหมายที่ครอบอยู่นั้นหรือไม่ ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้เวลานาน เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 กำหนดแนวทางการเสนอเรื่องขออนุมัติงบประมาณต่อ ครม. ซึ่งสรุปได้ว่า สำหรับส่วนราชการที่จะเสนอเรื่องขออนุมัติงบประมาณ หรือเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ถามความเห็นของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และนำความเห็นของหน่วยงานข้างต้นเสนอมาพร้อมกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลพิจารณาสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป จากมติคณะรัฐมนตรีนี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องรอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและในบางโครงการนั้นอาจจะได้รับความเห็นกลับมาล่าช้า ซึ่งยังอาจมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเป็นเหตุให้ขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นไปอีก

โดยจากกรณีศึกษาโครงการรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ที่อยู่ระหว่างการขอปรับกรอบวงเงินโครงการ ทั้ง 3 เส้นทาง จากการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและทั้งจากความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของโครงการ ที่แจ้งกลับมายังกระทรวงคมนาคมในภายหลังจากการเวียนหนังสือถามความเห็น ทำให้มีข้อมูลที่ต้องเพิ่มเติมและปฏิบัติมากขึ้น เช่น ช่วงตลิ่งชัน - ศิริราช กระทรวงการคลังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในเรื่องของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่จะสิ้นสุดอายุในวันที่ 18 กรกฎาคม 2566 จึงเห็นควรให้หน่วยงานปฏิบัติอย่างการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น ตรวจสอบและประสานกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางในกรณีไม่สามารถดำเนินโครงการได้ทันภายในวันสิ้นอายุ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานนั้น ต้องใช้การตรวจสอบและตีความร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินการ หรือช่วงรังสิต - ธรรมศาสตร์ ที่ยังอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้จะสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการแต่เนื่องจากยังขาดรายงานก็ยังไม่สามารถดำเนินการโครงการได้ เพราะไม่สามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินในช่วงดังกล่าวได้ ส่งผลให้โครงการล่าช้าไปอีก โดยจะกล่าวถึงประเด็นนี้ต่อไปในปัญหาอุปสรรคด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม แผนงานแผนเงินของทั้ง 3 สายทาง ตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องคอยปรับให้เป็นปัจจุบัน ปรับเดือน ปรับปี ที่จะเบิกจ่ายให้เป็นปัจจุบันตลอด เมื่อเกิดความล่าช้าของโครงการขึ้น ประกอบกับลักษณะการทำงานของข้าราชการที่ต้องมีการส่งหนังสือเป็นทางการเพื่อยืนยันข้อมูลที่จะใช้เพื่อประกอบการพิจารณาทำให้แม้เป็นข้อมูลที่ใช้เวลาปรับแก้ไม่นานแต่ด้วยการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายกลับทำให้ใช้เวลาดำเนินการที่มาก

ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. .... ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ผู้ปฏิบัติงานใช้ในการขับเคลื่อนโครงการระบบขนส่งทางราง เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางและด้านเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งควบคุมให้เกิดความปลอดภัยกับประชาชนและผู้ใช้บริการ ในปัจจุบันยังอยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และรอเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

แนวทางแก้ไขจากการสัมภาษณ์

จัดทำคู่มือการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน โดยให้ทั้งหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานกำกับ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้ประกอบการวิเคราะห์ จัดทำข้อมูล เพื่อกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติ โดยมีการระบุ แจกแจง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการปฏิบัตินั้นๆ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ล่าช้า ในการจัดเตรียม การวิเคราะห์ ข้อมูลในแต่ละด้านของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งหากผู้ปฏิบัติงานทำตามขั้นตอนและ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่คู่มือกำหนดก็สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการได้จริง เช่น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นชอบในการขออนุมัติโครงการแล้ว เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินโครงการ สามารถดำเนินการประมวลเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการหากความเห็นเพิ่มเติมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของโครงการ อย่างเช่น กรอบวงเงิน แนวเส้นทางของโครงการ หรือพื้นที่เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการ เป็นต้น และผู้ปฏิบัติงานค่อยดำเนินการตามความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปกับการดำเนินโครงการ

4.2 ด้านเศรษฐกิจ

การลงทุนในโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมนั้น ในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการนั้น ผู้ปฏิบัติงานต้องวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินและผลตอบแทนทางด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเมื่อดูจากผลตอบแทนทางการเงินนั้น อาจจะไม่มีความคุ้มค่า แต่ถ้าดูจากผลตอบแทนทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่จะมีการประหยัดเวลาในการเดินทางและค่าใช้จ่ายในยานพาหนะ และประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนในการเดินทางมากขึ้น ลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล และแก้ปัญหาการจราจรติดขัด การลงทุนนั้นก็จะเกิดความคุ้มค่า แต่ภาวะเศรษฐกิจนั้นยังถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งภาวะเศรษฐกิจของโลก หรือของประเทศ ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศในขณะนั้น หรือข้อจำกัดด้านงบประมาณเงินกู้ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการดำเนินโครงการ และส่งผลต่อนโยบายระบบขนส่งมวลชนทางรางของภาครัฐ

โดยยกตัวอย่างเช่น มีการปรับแบบของโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ซึ่ง ณ ตอนออกแบบโครงการนั้นยังไม่เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ จึงได้มีการออกแบบการพัฒนาโครงการรถไฟไว้ถึง 7 เส้นทาง รวมถึงสายสีแดงด้วย แต่เมื่อเกิดภาวะทางเศรษฐกิจขึ้น และโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ที่มีการออกแบบไว้ก่อน มีแนวโน้มการใช้งบประมาณค่อนข้างสูง เลยต้องมีการปรับแบบ ลดขนาดสถานี ลดจำนวนสถานี และมีการใช้โครงสร้างโฮปเวลล์เดิมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจส่งผลกระทบและเศรษฐกิจโลกมีการชะลอตัว ทำให้โครงการที่ได้มีการศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จเรียบร้อย พร้อมดำเนินโครงการ ต้องชะลอโครงการและจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเส้นทาง ตามความพร้อมของแต่ละโครงการ หรือถ้าดูจากสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีเงินทุนมหาศาล ทำให้สามารถที่จะลงทุนดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างรถไฟความเร็วสูงทั้งประเทศพร้อมกัน เพราะโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น แม้จะเดินรถไปอีก 5 – 10 ปี แล้วยังไม่คุ้มทุน แต่ต้องมีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมที่สามารถรองรับการเดินทางของประชาชน ซึ่งหากเป็นประเทศที่มีงบประมาณที่จำกัด แล้วมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อมาลงทุนก่อสร้างโครงการ

รถไฟที่ถือเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่อาจจะส่งผลในระยะยาว ทั้งภาระดอกเบี้ย และความเสี่ยงต่อผลตอบแทนทางการเงินในภายหลัง

แต่เนื่องจากเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ความคุ้มค่าในการลงทุนน้อย แต่ถ้าหากรัฐบาลต้องการอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลก็จำเป็นต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอยู่ดี และอย่างไรในปัจจุบันนั้น มีการร่วมลงทุนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีเอกชนเข้ามาช่วยในการลงทุนและแบ่งเบาภาระทางการคลังของภาครัฐ หากรอโครงการที่มีความคุ้มค่าในการลงทุนที่สูง แต่ละปีที่ผ่านไป ยิ่งเกิดภาวะเงินเฟ้อ ค่าเงินที่ลดลงย่อมส่งผลให้โครงการใช้งบประมาณในการลงทุนที่สูงมากขึ้นไปด้วย

ซึ่งในส่วนของโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย การรถไฟแห่งประเทศไทย นั้นต้องการดำเนินโครงการเองทั้งหมด เพราะจะสามารถดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐได้ทั้งหมด โดยเฉพาะเรื่องค่าโดยสาร แต่เนื่องด้วยภาวะเศรษฐกิจไม่ดี ทำให้กระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยศึกษาความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ในส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง จึงส่งผลต่อความล่าช้าของโครงการ จึงต้องมีการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการเนื่องจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างจากช่วงอนุมัติกรอบวงเงินอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเหล็กเสริมคอนกรีต เหล็กรูปพรรณ เหล็กรางรถไฟ ปูนซีเมนต์ และค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นเนื่องจากการปรับขึ้นของราคาน้ำมันดีเซล โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต ไว้ว่า ”เนื่องจากความล่าช้าในการดำเนินโครงการฯ จากเดิมที่คาดว่าจะก่อสร้างในปี 2562 และเปิดให้บริการในปี 2565 เป็นก่อสร้างในปี 2566 และเปิดให้บริการในปี 2569 หรือล่าช้ากว่าเป้าหมายประมาณ 4 ปี ทำให้กรอบวงเงินของโครงการฯ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งนี้ การปรับกรอบวงเงินดังกล่าวเป็นการประมาณการอยู่บนสมมติฐานในแง่ดีเกินไป ซึ่งอาจจะทำให้กรอบวงเงินสูงกว่าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยคาดการณ์ไว้ได้ ดังนั้น เห็นควรมอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเร่งดำเนินโครงการฯ ให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงานที่เสนอในครั้งนี้ พร้อมทั้งจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงโดยเฉพาะด้านต้นทุนของโครงการฯ ให้อยู่ภายใต้กรอบวงเงินที่เสนอโดยเคร่งครัด” แสดงให้เห็นถึงความล่าช้าจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องเองด้วย ซึ่งประกอบไปพร้อมกับภาวะเศรษฐกิจ โดยจะกล่าวถึงประเด็นนี้ต่อไปในปัญหาอุปสรรคทางด้านนโยบาย และประสานงาน

โครงการลงทุนนั้นมักจะมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ แต่ในกรณีของระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย นั้น ทั้ง 3 ช่วง ระยะทางที่ไม่เยอะ ทำให้วงเงินลงทุนโครงการไม่สูง และโครงข่ายระบบรถไฟ สายสีแดง ได้แก่ ช่วงบางซื่อ - ตลิ่งชัน และ บางซื่อ – รังสิต เปิดให้บริการแล้วในปัจจุบัน ทำให้ประชาชนเห็นว่าโครงข่ายขนส่งมวลชนทางรางนี้สามารถลดระยะเวลา

การเดินทางได้จริง ลดจุดตัดทางรถไฟ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มปริมาณผู้โดยสารให้กับระบบขนส่งทางรางเดิมด้วย โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย จึงถือเป็นการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ถูกต้อง เพราะดำเนินการในส่วนหลักที่มีปริมาณผู้โดยสารหนาแน่นก่อน แล้วค่อยลงทุนในส่วนต่อขยายเพิ่มออกไป ต่างกับรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายสีม่วงที่ดำเนินการในส่วนชานเมืองก่อน ปริมาณผู้โดยสารจึงน้อย เพราะไม่สามารถเดินทางเข้าสู่ใจกลางเมืองได้

การลงทุนในโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเมื่อผู้ปฏิบัติงานวิเคราะห์จากผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ย่อมเกิดความคุ้มค่าในการลงทุน เนื่องจากการลดปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาการจราจรติดขัดและปัญหาความแออัดในเขตพื้นที่เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ทั้ง 3 เส้นทาง ซึ่งเป็นส่วนต่อขยายจากโครงข่ายหลักที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากปัญหาอุปสรรคด้านอื่นๆ ของผู้ปฏิบัติงานส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจของโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทำให้ขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกิดความล่าช้า

แนวทางแก้ไขจากการสัมภาษณ์

ศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ หรือแนวคิดการพัฒนาเมืองโดยรอบสถานีขนส่ง (Transit Oriented Development) เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการระบบรถไฟขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งจะทำให้ภาครัฐนั้นสามารถนำกำไรที่ได้จากการทำพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีมาอุดหนุนค่าโดยสาร โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาการใช้ภาษีของประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาแม้ประเทศไทยจะมีการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม แต่กฎหมายไทยในปัจจุบันนั้นยังไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ชัดเจน มีแต่พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2521 ซึ่งก็ยังมีข้อจำกัดอย่างการที่ไม่สามารถนำที่ดินที่เวนคืนพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ ทำให้พื้นที่บริเวณสถานีรถไฟและรถไฟฟ้าใช้งานไม่ได้เต็มประสิทธิภาพ

โดยปัจจุบันมีแนวคิดที่จะผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งคาดว่าจะใช้กับโครงการที่อยู่ในแผน M – Map 2 โดยคาดว่าจะคล้ายกับกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่มีการยกเว้นบางกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานี จะทำให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคม โดยเฉพาะระบบรถไฟต่างๆ ทั้ง รถไฟขนส่งมวลชน รถไฟความเร็วสูง และรถไฟทางคู่ หรืออาจจะมีการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน และบริหารกิจกรรมเชิงพาณิชย์บริเวณพื้นที่สถานีให้ได้

แนวคิดการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานี จะทำให้เกิดความคุ้มค่าทั้งทางด้านผลตอบแทนทางการเงินและผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ รัฐไม่ต้องคอยปรับเปลี่ยนนโยบายตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมระหว่างทางอย่างโรงการระบบรถไฟชานเมือง

สายสีแดง ทั้ง 3 เส้นทาง เพราะเอกชนอยากเข้ามาร่วมลงทุนกับภาครัฐ จับจองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ และผลประโยชน์จากพื้นที่เชิงพาณิชย์ตรงนี้จะช่วยอุดหนุนค่าโดยสารของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

4.3 ด้านนโยบาย

นโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการ ถ้าภาครัฐเปลี่ยนนโยบาย โครงการก็เปลี่ยนรูปแบบการลงทุนจะเป็นแบบไหน ภาครัฐลงทุนทั้งหมดเองเองหรือไม่ หรือแค่บางส่วนงาน เช่นงานโยธาและระบบราง แต่มีเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการเดินรถ นโยบายจึงต้องมีความชัดเจนก่อนผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะได้มีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งผู้บริหารของกระทรวงคมนาคมจะมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็ว ตามยุคตามสมัยของรัฐบาล และผู้บริหารกระทรวงในยุคนั้นๆ ถ้าเป็นนักการเมืองจะมีแนวโน้มนโยบายที่จะสนับสนุนโครงการระบบขนส่งทางรางที่อยู่ในเขตพื้นที่ฐานเสียงของตนเอง ซึ่งถ้าโครงการนั้นเป็นไปตามแผนการพัฒนาระบบรางอยู่แล้วก็ดีไป แต่ถ้าหากไม่เป็นไปตามแผนการพัฒนาอาจจะทำให้ ผู้ปฏิบัติงานหน่วยงานปฏิบัติ ต้องมีการศึกษาโครงการในเขตพื้นที่นั้นเพิ่มเติม เพื่อรองรับการผลักดันนโยบายในยุคนั้นๆ ซึ่งการศึกษาโครงการระบบขนส่งทางรางสายหนึ่งนั้น ใช้เวลาค่อนข้างนาน อย่างเร็วที่สุดยังใช้เวลาเป็นปี และส่งผลกระทบถึงการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางรางอื่นๆ ตามแผนแม่บทเดิม หรือหากผู้บริหารกระทรวงสนับสนุนโครงการที่มีอยู่ในแผนแม่บทอยู่แล้ว และเป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองที่ผู้บริหารกระทรวงสังกัดอยู่ แต่โครงการที่สนับสนุนมีการจัดลำดับความสำคัญไว้ที่ระดับต่ำ (Low Priority) ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างสำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจมีความเห็นที่ขัดและไม่สะดวกต่อการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งทางรางนั้นๆ ซึ่งไม่ว่าจะทางไหนหากผู้บริหารกระทรวงเลือกสนับสนุนและมีนโยบายผลักดันแต่โครงการระบบขนส่งทางรางที่อยู่ในเขตพื้นที่ของพรรคตนเอง สุดท้ายก็ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงการระบบรางตามแผนแม่บทอย่างเลี่ยงไม่ได้

โครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยาย เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล M-Map และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย (พ.ศ. 2558- 2565) ซึ่งสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายระบบรางเพื่อรองรับการเดินทางของผู้โดยสารบริเวณพื้นที่ปริมณฑลเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในได้ อีกทั้งสายสีแดง ช่วงบางซื่อ - รังสิต และช่วงบางซื่อ – ตลิ่งชัน ซึ่งเป็นส่วนหลักของระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สายสีแดงนั้น เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลทุกชุดมีแนวโน้มที่จะมีนโยบายผลักดันโครงการรถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง เพราะเล็งเห็นถึงประโยชน์ได้ง่ายเนื่องจากเป็นโครงการที่เพิ่มประสิทธิภาพให้โครงข่ายหลักที่มีอยู่เดิม และประชาชนรับรู้ถึง

ประโยชน์ของการพัฒนาโครงการเชื่อมต่อเพื่อรองรับการเดินทางของผู้โดยสารในการเดินทางระหว่างพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ลดปัญหาการจราจรติดขัดและความหนาแน่นของพื้นที่

โดยผู้ปฏิบัติงานมองว่าโครงการรถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทางนั้น ตอนเริ่มแรกที่อนุมัติโครงการไปแล้วนั้น ตามมติคณะรัฐมนตรี ภาครัฐจะลงทุนเองทั้งหมด ทั้งงานโยธา งานระบบ รวมถึงการเดินรถ ซึ่งนโยบายของภาครัฐก็มีความชัดเจน แต่ผู้บริหารกระทรวงต้องการให้มีการศึกษาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของส่วนต่อขยายทั้ง 3 เส้นทาง เพราะมองว่าสามารถทำให้งบประมาณที่ใช้ในการโครงการลดลงได้ จึงส่งผลให้ต้องมีการศึกษาความเหมาะสมของทั้ง 3 เส้นทาง ในการร่วมลงทุนเพิ่มเติม ส่งผลให้โครงการเกิดความล่าช้าในการดำเนินการนำไปสู่การขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการเนื่องจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้าง และค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นเนื่องจากการปรับขึ้นของราคาน้ำมันดีเซล และล่าช้ากว่าแผนเดิมถึง 4 ปี จากการเริ่มก่อสร้างในปี 2562 เป็นก่อสร้างในปี 2566 ดังที่กล่าวไว้ในปัญหาและอุปสรรคด้านเศรษฐกิจ โดยมุมมองของผู้ปฏิบัติงานนั้นมองว่าตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการรอบแรกนั้น ได้มีการศึกษาความเหมาะสมในการลงทุนด้านต่างๆ ไว้ครบถ้วนแล้ว การดำเนินการควรดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งควรถือเป็นที่สุดแล้ว ใช้ประกอบการดำเนินการได้ การที่ผู้บริหารกระทรวงมาเปลี่ยนแปลงนโยบายนโยบายไม่นิ่ง และต้องมีการศึกษาการร่วมลงทุนเพิ่มเติมนั้น ทำให้โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีเดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทางล่าช้าไป

อีกสิ่งหนึ่งที่ไม่กล่าวถึงไม่ได้คือการหลีกเลี่ยงการตัดสินของผู้บริหารกระทรวงในเรื่องที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าของโครงการ โดยเลือกที่จะให้ความเห็นและตัดสินใจแบบปลอดภัยกับตนเอง (Safe Side) ซึ่งส่วนใหญ่จะสังเกตได้ชัดจากโครงการที่มีปัญหาและข้อร้องเรียนจากภาคประชาชน ผู้บริหารส่วนใหญ่มักให้ความเห็นคลุมเครือและส่งเรื่องกันไปมาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้โครงการสะดุดหยุดอยู่กับที่และล่าช้าออกไปอย่างไม่มีกำหนด ซึ่งผู้ศึกษามองว่าผู้บริหารควรมองที่ภาพรวมและความก้าวหน้าของโครงการมากกว่าวิธีการ เพราะไม่ว่าแนวทางเลือกใดๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานวิเคราะห์ให้กับผู้บริหารนั้นอยู่ภายใต้ข้อกฎหมายและกระทำได้จริงอยู่แล้วทุกแนวทาง

แนวทางแก้ไขจากการสัมภาษณ์

ผู้บริหารกระทรวง ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนก่อน เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยมุ่งเน้นไปที่โครงการตามแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก โดยนำเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามลำดับความสำคัญของเส้นทาง ซึ่งได้มีการจัดลำดับความสำคัญไว้อยู่แล้ว ไม่ใช่ยึดตามเขตพื้นที่ หรือรูปแบบโครงการที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ อีกทั้งต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ รูปแบบการลงทุนที่เหมาะสมกับโครงการ และสอบถาม

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน หรือประชุมหารือร่วมกันให้ได้ข้อสรุปที่เหมาะสมกับโครงการนั้นๆ มากที่สุด ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อไม่ให้เสียเวลาศึกษาเพิ่มเติมในภายหลังเหมือนโครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 สายทาง และผลักดันร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. .... ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา ให้ความเห็นชอบโครงการ เสนอแนะ รายงานปัญหา อุปสรรค แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นละเอียดอ่อนต่างๆ ให้ได้ข้อสรุปสุดท้ายเพื่อผู้ปฏิบัติงานใช้ทำงานต่อไป

4.4 ด้านการเวนคืนที่ดิน

การเวนคืนที่ดินมีระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ทั้งการดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การลงสำรวจทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ บริเวณพื้นที่ที่จะเวนคืน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คอยตรวจร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยการดำเนินการหลาย ๆ โครงการระบบขนส่งทางรางที่ผ่านมา ในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน มักมีผู้ต่อต้านน้อยและไม่เห็นด้วยน้อย แต่การต่อต้านกลายเป็นเกิดขึ้นภายหลังการอนุมัติก่อสร้างโครงการ โดยเฉพาะภาคประชาชนส่วนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ที่ต้องการแสดงออกเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนในพื้นที่ ทั้งที่ในกระบวนการศึกษาความเหมาะสมหรือกระบวนการมีส่วนร่วมอาจจะไม่ให้ความสนใจ หรือเป็นผู้ที่สนับสนุนและเห็นชอบกับโครงการด้วยซ้ำ เพราะมองว่าโครงการทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่บริเวณชุมชน แต่กลับไม่ได้ดูรายละเอียดของโครงการจริงๆ ให้ครบถ้วน จนสุดท้ายต้องมีกระบวนการทำความเข้าใจกับประชาชนหรือกระบวนการการมีส่วนร่วมเพิ่มเติมอีก หรืออาจถึงขั้นมีการฟ้องร้องหน่วยงานปฏิบัติ ทำให้การดำเนินโครงการเกิดความล่าช้ายิ่งขึ้นไปอีก

การดำเนินการของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ จึงควรต้องดำเนินการ เก็บหลักฐานการเข้าร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้ครบถ้วน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีใครเข้าร่วมบ้าง แจ้งครบถ้วนรียังต้องเชิญผู้ได้รับผลกระทบมาให้ความคิดเห็น รับฟังและรับทราบ โดยอย่างน้อยควรมีลายเซ็นหลักฐานการเข้าร่วม และหลักฐานการส่งจดหมายแจ้งแก่ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ แน่นอนชัดเจน ครบถ้วนแล้ว เพื่อการยืนยันว่าผู้ปฏิบัติงานได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นแล้ว และควรจัดค่าชดเชย ค่าทดแทน ค่าเสียโอกาสของผู้ได้รับผลกระทบให้เหมาะสม เช่น ค่าเสียโอกาสนการประกอบอาชีพเพราะต้องย้ายถิ่นฐาน เกิดค่าใช้จ่าย เกิดผลกระทบอะไรบ้างกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยไม่ควรมองผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินว่าเป็นอุปสรรคของโครงการ ต้องมองเป็นผู้เสียสละในการพัฒนาโครงการ จึงควรให้ผลตอบแทนอย่างเหมาะสม ซึ่งผู้ศึกษามองว่าการจัดการกับผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมนั้นเป็นสิ่งสำคัญมากกับการดำเนิน

โครงการขนาดใหญ่ที่ต้องมีการเวนคืนที่ดินเยอะในปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งในกรณีที่มีการใช้พื้นที่หน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน แต่ละหน่วยงานก็ต้องรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง ทำให้การขอใช้พื้นที่บางพื้นที่นั้นต้องมีการเจรจาระหว่างผู้บริหารในระดับสูง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถควบคุมเวลาดำเนินการตามแผนได้

และในปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2565 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีการตราร่างกฎหมายหรือร่างอนุบัญญัติที่ต้องจัดให้มีแผนที่ท้าย โดยให้หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมายหรือร่างอนุบัญญัติตรวจสอบความถูกต้องของท้องที่การปกครอง แนวเขตการปกครองที่จำเป็นต้องระบุในเนื้อหาของร่างกฎหมายหรือร่างอนุบัญญัติ แผนที่ท้ายอันเป็นข้อเท็จจริงและรายละเอียดเชิงพื้นที่ให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งต้องมีผลการตรวจสอบและรับรอง ความถูกต้องของท้องที่การปกครองและแนวเขตการปกครองจากกรมการปกครอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีมาพร้อมกับร่างกฎหมายหรือร่างอนุบัญญัตินั้นด้วย จึงต้องใช้เวลานานขึ้นในการจัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

โครงการส่วนใหญ่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น ดำเนินการในเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทยเอง ทำให้ไม่พบปัญหาด้านการเวนคืนที่ดินมากนัก แต่มักจะต้องเจอกับปัญหาผู้บุกรุกที่เข้ามาอยู่อาศัยตามเขตทางและต้องใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยจัดการกับผู้บุกรุกเหล่านี้ ต่างกับโครงการของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยที่ต้องเวนคืนที่ดินในเขตเมือง ทำให้ต้องเจอกับปัญหาหลายอย่างและทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าได้ รวมถึงขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในปัจจุบัน ที่มีความซับซ้อนขึ้นดังที่ได้กล่าวไป

โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง นั้น ดำเนินการในเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่พบปัญหาด้านการเวนคืนที่ดิน ยกเว้นช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต โดยโครงการนี้มีแนวเส้นทางอยู่ในเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่บริเวณข้างเคียง แต่มีบางพื้นที่จำเป็นต้องเวนคืนเพิ่มเติมเพื่อก่อสร้างสถานีและถนนทางเข้าสถานี โดยมีพื้นที่ประมาณ 14 ไร่ ประกอบด้วย บริเวณสถานีคลองหนึ่ง จำนวนพื้นที่ 2 ไร่ 1 งาน 33.51 ตารางวา บริเวณสถานีมหาวิทยาลัยกรุงเทพ จำนวนพื้นที่ 5 ไร่ 3 งาน 63.11 ตารางวา บริเวณสถานีเชียงราก จำนวนพื้นที่ 1 งาน 79.25 ตารางวา และบริเวณสถานีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต จำนวนพื้นที่ 5 ไร่ 2 งาน 60.02 ตารางวา ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนพร้อมแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเสนอสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างเรียบร้อยแล้ว แต่ปัญหาติดอยู่ที่การจัดทำรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ของการรถไฟแห่งประเทศไทยยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้ยังไม่สามารถ

ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนได้ โดยจะกล่าวต่อไปในปัญหาอุปสรรคด้านสิ่งแวดล้อม

แนวทางแก้ไขจากการสัมภาษณ์

การเวนคืนที่ดินนั้นผู้ปฏิบัติมีขั้นตอนต้องปฏิบัติหลายขั้นตอนทั้งกระบวนการทำความเข้าใจ การมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ การจัดค่าชดเชยของผู้ได้รับผลกระทบให้เหมาะสม ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ค่อนข้างใช้เวลามากอยู่แล้ว อีกทั้งในปัจจุบันนั้นด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2565 ทำให้ต้องเพิ่มขั้นตอนการตรวจสอบและรับรอง ความถูกต้องของท้องที่การปกครองและแนวเขตการปกครองจากกรมการปกครอง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินและแผนที่แนบท้าย ผู้ปฏิบัติงานจึงควรเผื่อเวลาในการดำเนินการเนื่องจากขั้นตอนการตรวจสอบใช้เวลานาน ผู้ปฏิบัติงานควรมีการจัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แนบท้ายและประสานกรมการปกครองให้พร้อมตั้งแต่ภายหลังการศึกษาความเหมาะสมของโครงการนั้นๆ แล้วเสร็จ โดยเฉพาะโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการอยู่แค่เฉพาะเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย การแก้ไขปัญหาในการเวนคืนที่ดินจึงเป็นเรื่องของการกำกับการใช้เวลาในการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนให้เหมาะสม โดยตั้งแต่การเริ่มดำเนินตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดินอย่างเหมาะสม และผู้ปฏิบัติงานคอยติดตาม ประสาน กำกับให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาหรือแผนที่หน่วยงานกำหนด เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

4.5 ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญกับการทำโครงการระบบขนส่งทางรางในปัจจุบัน เพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้โลกอยู่อาศัยได้นานขึ้น จึงส่งผลต่อความเข้มข้นในการกำหนดกรอบการพัฒนาโครงการ ซึ่งในส่วนของการดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนาดใหญ่ ถ้าหากขาดรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) จะทำให้ดำเนินโครงการต่อไม่ได้ เพราะผู้ปฏิบัติงานต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีมติเห็นชอบก่อน ถึงจะเริ่มดำเนินโครงการได้ เพราะหน่วยงานปฏิบัติต้องใช้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการลงนามในสัญญาก่อสร้างโครงการ แม้โครงการนั้นๆ จะมีคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติโครงการไปแล้วก็ตาม

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้นมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญครอบคลุมทุกด้าน เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและมีการพิจารณาประเด็น

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบ ทั้งรายละเอียดโครงการ ประเด็นด้านคุณภาพอากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน ประเด็นด้านการระบายน้ำ ประเด็นด้านการจราจร ประเด็นด้านระบบนิเวศ ประเด็นด้านผลกระทบต่อโบราณสถาน ศาสนสถาน และทัศนียภาพ ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงประเด็นผลกระทบต่อสุขภาพ และให้คำแนะนำหน่วยงานปฏิบัติในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้การศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใช้ในการประกอบการพิจารณาตัดสินใจพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง เป็นไปอย่างครอบคลุม

แม้จะมีข้อดีอย่างการมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยพิจารณาในประเด็นด้านต่างๆ แต่ประเด็นที่ผู้ปฏิบัติงานพบว่าเป็นปัญหาอุปสรรคคือการที่คณะกรรมการเข้ามาพิจารณาในด้านรายละเอียดการออกแบบทางวิศวกรรมของโครงการ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากทางการรถไฟได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการออกแบบอยู่แล้ว โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาและกำกับการออกแบบของโครงการ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานมองว่าด้านรายละเอียดทางวิศวกรรมหรือชั้นของการออกแบบโครงการ ควรสรุปและจบตั้งแต่ภายในชั้นของกระทรวงคมนาคม เหมือนคณะกรรมการผู้ชำนาญการเข้ามาแทรกแซงการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการออกแบบแนวเส้นทางของโครงการเป็นแนวยกระดับในเส้นทางช่วงนั้น แต่คณะกรรมการผู้ชำนาญการต้องการให้ปรับแบบเป็นทางรถไฟระดับดินร่วมกับทางยกระดับ ทำให้หน่วยปฏิบัติต้องกลับไปปรับแบบเพิ่มเติมและจัดทำข้อมูลเข้าชี้แจงในประเด็นที่ไม่ใช่ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเพิ่มเวลาในขั้นตอนการดำเนินโครงการไปอีก ทั้งที่แบบของโครงการนั้นผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการกำกับการออกแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทยมาแล้ว ผู้ปฏิบัติงานมองว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำมาตรการป้องกันที่จะลดผลกระทบจากการก่อสร้างต่อประชาชนให้ได้มากที่สุด

เหมือนกับประเด็นของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมช่วง รังสิต – มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 แต่ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำข้อมูลอุทกภัยที่เกิดขึ้นล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 มาใช้ประกอบการพิจารณาออกแบบรายละเอียดโครงการ เพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งที่รายละเอียดของโครงการได้รับความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเรียบร้อยแล้ว รวมกับการการดำเนินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเอง ที่พึ่งได้จัดทำรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพึ่งมีมติรับทราบรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการระบบรถไฟชานเมือง

สายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2566 ทำให้กระบวนการจัดทำรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการใช้เวลายาวนานเพิ่มขึ้นมาก ในขณะที่รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงส่วนต่อขยาย อีก 2 เส้นทาง อย่างช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา และช่วงตลิ่งชัน - ศิริราช คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติชอบไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 ตามลำดับ

แนวทางแก้ไขจากการสัมภาษณ์

ควรมีการเพิ่มช่องทาง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อทำการพิจารณาร่วมกันตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบระหว่างผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับคณะกรรมการออกแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาด้านรายละเอียดและการออกแบบของโครงการ และได้รูปแบบแนวทางการพัฒนาโครงการที่เหมาะสมที่สุดตั้งแต่แรกดำเนินโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้ามาแทรกแซงหรือปรับแบบเพิ่มเติมในชั้นถัดๆ ไป และลดขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินโครงการต่อไป

4.6 ด้านการประสานงาน

การประสานงานกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง ทั้งหน่วยงานกำกับอย่างกรมกรมการขนส่งทางราง หน่วยงานเจ้าของเรื่องอย่างการรถไฟแห่งประเทศไทย กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความเห็นโครงการอย่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวอื่นๆ การประสานงานผู้ปฏิบัติงานต้องประสานอย่างใกล้ชิด มีการติดตามตลอดเป็นระยะ ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของโครงการ การออกแบบ การศึกษาความเหมาะสม จนถึงขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ มีประเด็นอย่างไร ขาดตกบกพร่องยังไง ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประเด็นอะไร ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานกำกับต้องเป็นตัวกลางในการสื่อสารกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องให้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการชี้แจงหน่วยงาน คณะกรรมการต่างๆ และคณะรัฐมนตรีให้ครบถ้วน

ซึ่งการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการดำเนินโครงการนั้น ไม่ได้มีแค่หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการเพียงหน่วยเดียว โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่อย่างโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเยอะ และไม่ใช่เพียงแค่เฉพาะหน่วยงานด้วยกัน ทั้งประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบต่างๆ ล้วนพึ่งพาทักษะการประสานงานของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีความเป็นนักเจรจา โครงการลักษณะเหมือนกัน ส่งผู้ปฏิบัติงาน

ต่างกันไปบริหารจัดการ ผลลัพธ์อาจจะออกมาไม่เหมือนกัน เพียงเพราะแค่เรื่องของการสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งการประสานงานภายในหน่วยงานของตนเอง ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกับภาคประชาชน

แต่การประสานงานติดตามเรื่องในระดับผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน แม้จะมีการติดตามเป็นระยะ สม่ำเสมอ แต่ก็ยังพบปัญหาการขาดความพร้อมของข้อมูลในด้านต่างๆ เกิดความล่าช้า และไม่ให้ความสำคัญ เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องมองว่าหน่วยงานตนเองมีขั้นตอนที่ต้องทำอีกเยอะ โครงการก็ได้มีการศึกษามาครบแล้ว หน่วยงานเจ้าของเรื่องก็รอการเริ่มดำเนินการก่อสร้าง การประกวดราคา อีกทั้งยังไม่มีกำหนดเวลา (Deadline) ที่ชัดเจนในการจัดทำข้อมูล จึงอาจไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินการในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ ทำให้การจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล่าช้ามากยิ่งขึ้น

โดยในกรณีของรถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ที่มีการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและปรับกรอบวงเงินของโครงการ ยังอยู่ระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่องพิจารณาปรับปรุงข้อมูลแผนบริหารจัดการตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ แผนการดำเนินงานและแผนการเบิกจ่ายของทั้ง 3 โครงการ ให้เป็นปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. 2566) เพื่อประกอบการประมวลเรื่องของหน่วยงานกำกับ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งเป็นเพียงแค่เป็นการปรับแผนการดำเนินการ แผนการเบิกจ่ายจากแผนเดิมซึ่งได้มีการจัดทำไว้อยู่แล้ว โดยหน่วยงานกำกับได้มีหนังสือถึงหน่วยงานเจ้าของเรื่อง (พฤษภาคม พ.ศ. 2566) ซึ่งรวมเป็นระยะเวลาตั้งแต่ส่งหนังสือไปเพื่อขอให้พิจารณาปรับปรุงข้อมูลรวม 2 เดือน ซึ่งขาดแค่ข้อมูลในส่วนนี้เพื่อใช้ประมวลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แม้ว่าในปัจจุบันตามมาตรา 169 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดว่า ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปก็ตาม

แนวทางแก้ไขจากการสัมภาษณ์

หน่วยงานกำกับต้องมีการรายงานผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการประสานงานในระดับผู้บริหาร และติดตามงานในระดับผู้ปฏิบัติงานต่อไป โดยอาจจะผ่านคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางในอนาคต หรือคณะทำงานต่างๆ หรือการประชาสัมพันธ์นโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนของกระทรวง เพื่อกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าของเรื่องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญกับการจัดเตรียมข้อมูลต่างๆ เพื่อผลักดันโครงการ อีกทั้งการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานเองผู้บังคับบัญชาอาจต้องเลือกวางผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะและความเหมาะสมด้านการประสานงาน เพื่อลดข้อขัดแย้งเนื่องจากการติดตามอย่างต่อเนื่อง และเพิ่มความสำคัญของการจัดทำข้อมูลต่อไป

บทที่ 5
สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กรณีศึกษา: โครงการรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่างๆ โดยหน่วยงานกำกับ หน่วยงานเจ้าของเรื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบความถูกต้องของเรื่องที่เสนอ โดยจัดเตรียม พิจารณา วิเคราะห์ ข้อมูล และประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนในด้านต่างๆ ทั้งการดำเนินตามขั้นตอนของกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นของโครงการ ความสอดคล้องของโครงการกับแผนหรือยุทธศาสตร์ ความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ ผลตอบแทนทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ รูปแบบการลงทุน การจัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนพร้อมแผนที่แนบท้าย รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ปฏิบัติงานต้องทำการพิจารณาความพร้อมของข้อมูลด้านต่างๆ พร้อมกันในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ ซึ่งการศึกษานี้ใช้ กรณีศึกษา โครงการรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ได้แก่ ช่วงตลิ่งชัน - ศาลายา ช่วงตลิ่งชัน - ศิริราช และช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ซึ่งอยู่ระหว่างการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและปรับกรอบวงเงินของโครงการ

จากการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลผู้ปฏิบัติงานมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่ด้วยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทั้งพิจารณาความเหมาะสมในหลายๆ ด้าน และขั้นตอนการดำเนินการที่เยอะ จึงกลายเป็นลักษณะแต่ละหน่วยงานแยกกันดำเนินการและพิจารณา โดยผู้ปฏิบัติงานดำเนินการไปตามภารกิจรับผิดชอบของหน่วยงานตนให้สำเร็จเสร็จสิ้นเท่านั้น เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานต้องผ่านหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร นโยบายของกระทรวงที่ไม่นิ่ง และภาวะเศรษฐกิจ เหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินโครงการโดยรวมล่าช้าในที่สุด โดยผลลัพธ์ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องการในขั้นตอนสุดท้ายคือคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ และการดำเนินการในขั้นตอนนี้ของผู้ปฏิบัติงานยังพบปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดอยู่มาก

จากการศึกษาการดำเนินการของผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้สภาพปัญหาและอุปสรรคตามทัศนะของผู้ถูกสัมภาษณ์ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยผู้ศึกษายังเป็นนักวิชาการขนส่งผู้รับผิดชอบขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางโดยตรง จึงสามารถนำประสบการณ์มาช่วยให้การศึกษาในครั้งนี้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น ซึ่งจะสรุปผลการวิจัยโดยแบ่งปัญหาอุปสรรคเป็นปัจจัยภายในหน่วยงานและปัจจัยภายนอกหน่วยงานดังตารางนี้

ปัญหาอุปสรรค	ปัจจัยคงที่	ปัจจัยชั่วคราว
ปัจจัยภายในหน่วยงาน	- ระบบราชการ	- ผู้มีอำนาจตัดสินใจ - ผู้ปฏิบัติงาน
ปัจจัยภายนอกหน่วยงาน	- ข้อกฎหมาย - การเวนคืนที่ดิน - ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	- ภาวะเศรษฐกิจ ภายใน/ภายนอก - การมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ปัจจัยภายในหน่วยงาน

1.1 ปัจจัยภายในหน่วยงานคงที่

ระบบราชการ ที่ผู้ศึกษาพบผ่านประสบการณ์ทำงาน นั้นยังมีลักษณะเป็นการบริหารงานภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management) อยู่มาก โดยผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบวินัยที่เคร่งครัด ระบุภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานชัดเจน แบ่งงาน มีสายบังคับบัญชา ต้องมีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความคล่องตัว ไม่มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหาไม่ได้ ทำให้งานล่าช้า และงานเอกสารล้นมือ ไม่ว่าจะเรื่องเล็กน้อยแค่ไหนต้องทำ บันทึกไว้ ตามระเบียบ ทำงานเหมือนเครื่องจักรซึ่งเน้นวิธีการมากกว่าภาพรวมความสำเร็จของโครงการ ลักษณะเหล่านี้สัมผัสได้อย่างชัดเจนผ่านการทำงานในระบบราชการปัจจุบัน

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ เพิ่มและสร้างการทำงานในรูปแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยอาจจะเป็นลักษณะการจัดตั้งกลุ่มในแอพพลิเคชั่น เพื่อความยืดหยุ่นของผู้ปฏิบัติงาน ลดระยะเวลา ขั้นตอนและงานเอกสารลงจากการทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อขอข้อมูล ทำให้เกิดความรวดเร็วในการประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.2 ปัจจัยภายในหน่วยงานชั่วคราว

1) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ปัญหาจากผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ไม่ให้ความเห็นที่ชัดเจนกับผู้ปฏิบัติงาน และจัดการประชุม ทำบันทึกความเห็นของหน่วยงานไปมา โดยไม่ได้ข้อสรุป ส่งผลให้ขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเกิดความล่าช้า นโยบายที่ไม่มีความแน่นอนชัดเจนของผู้บริหารกระทรวงเห็นได้จากโครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ที่เริ่มแรกตามมติคณะรัฐมนตรีภาครัฐจะดำเนินการเองทั้งหมด ทั้งงานโยธา งานระบบ รวมถึงงานเดินรถ แต่ผู้บริหารกระทรวงกลับให้มีการศึกษาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของส่วนต่อขยายทั้ง 3 เส้นทาง เพราะมองว่าสามารถทำให้งบประมาณที่ใช้ในการโครงการลดลงได้ จึงส่งผลให้ต้องมีการศึกษาความเหมาะสมของทั้ง 3 เส้นทาง ในการร่วมลงทุนเพิ่มเติม ส่งผลให้โครงการเกิดความล่าช้าในการดำเนินการนำไปสู่การขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการและล่าช้ากว่าแผนเดิมถึง 4 ปี จากการเริ่มก่อสร้างในปี 2562 เป็นก่อสร้างในปี 2566

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ ผู้บริหารกระทรวง ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีนโยบายที่ชัดเจนก่อน เน้นภาพรวมเป็นหลัก เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยมุ่งเน้นไปที่โครงการตามแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก โดยนำเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามลำดับความสำคัญของเส้นทาง ซึ่งได้มีการจัดลำดับความสำคัญไว้อยู่แล้ว ไม่ใช่ยึดตามเขตพื้นที่ หรือรูปแบบโครงการที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และร่วมกันตัดสินใจผ่านคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา ให้ความเห็นชอบโครงการ เสนอแนะ รายงานปัญหา อุปสรรค แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นละเอียดอ่อนต่างๆ ให้ได้ข้อสรุปสุดท้ายเพื่อผู้ปฏิบัติงานใช้ทำงานต่อไป

2) ผู้ปฏิบัติงาน

ปัญหาจากผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางนั้นมาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติ วิเคราะห์ ตรวจสอบข้อมูลตามที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบ ซึ่งหากมีการปฏิบัติงานล่าช้าของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งก็ทำให้ไม่สามารถนำโครงการเข้าสู่การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติได้ เช่นการให้ความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการล่าช้า โครงการก็ไม่สามารถดำเนินการต่อได้แล้ว เพราะต้องใช้ความเห็น

เพื่อประกอบการประมวลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี อีกทั้งความเห็นที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุงข้อมูลหรือมีการชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งยิ่งเพิ่มระยะเวลาในดำเนินการขึ้นไป แต่ปัญหาส่วนใหญ่จากการศึกษาในส่วนของผู้ปฏิบัติงานนั้น เกิดขึ้นจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเจ้าของเรื่องเอง ที่มีการจัดทำข้อมูลล่าช้าและใช้ระยะเวลานาน ทำให้มีการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการตั้งแต่แรก เนื่องจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างจากช่วงอนุมัติกรอบวงเงินอย่างมีนัยสำคัญจากความล่าช้าในการดำเนินโครงการฯ จากเดิมที่คาดว่าจะก่อสร้างในปี 2562 และเปิดให้บริการ 2565 เป็นก่อสร้างในปี 2566 และเปิดให้บริการในปี 2569 หรือล่าช้ากว่าเป้าหมายประมาณ 4 ปี ทำให้กรอบวงเงินของโครงการฯ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และยังอยู่ระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่องปรับแผนการดำเนินงานและแผนการเบิกจ่ายของทั้ง 3 โครงการ ให้เป็นปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. 2566) เพื่อประกอบการประมวลเรื่อง ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งเป็นเพียงแค่การปรับแผนการดำเนินการ ซึ่งขาดเพียงแค่ข้อมูลในส่วนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะสามารถประมวลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ หน่วยงานกำกับต้องมีการรายงานผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการประสานงานในระดับผู้บริหาร และติดตามงานไปที่ระดับผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าของเรื่องอย่างต่อไป และเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน โดยประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้างานขึ้นไปจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการโครงการและการจัดทำข้อมูลของผู้ปฏิบัติงานโดยเฉพาะ และมีระยะระหว่างการประชุมแต่ละครั้งไม่ยาวนาน ซึ่งในปัจจุบันแม้มีคณะติดตามในลักษณะนี้แต่เป็นเพียงการประชุมเพื่อติดตามความคืบหน้า และจัดขึ้นแค่เพียงทุกไตรมาสโดยประมาณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2. ปัจจัยภายนอกหน่วยงาน

2.1 ปัจจัยภายนอกหน่วยงานคงที่

1) ข้อกฎหมาย

ปัญหาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เยอะ ทั้งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมติคณะรัฐมนตรีล่าสุดเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2565 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีการตรารางกฎหมายหรือร่างอนุบัญญัติที่ต้องจัดให้มีแผนที่ท้าย โดยให้หน่วยงานของรัฐต้องมีผลการตรวจสอบและรับรอง ความถูกต้องของท้องที่การปกครองและแนวเขตการปกครองจากกรมการปกครอง ทำให้ข้อกฎหมายที่ต้องตรวจสอบและขั้นตอนที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติ

เยอะขึ้นตามไปด้วย ทำให้เพิ่มระยะเวลาในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรี หน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีขั้นตอนและข้อกฎหมายที่หน่วยงานตนต้องดำเนินการและตรวจสอบ โดยมีหน่วยงานกำกับคอยตรวจสอบความพร้อมก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกที ซึ่งในระหว่างขั้นตอนการดำเนินการขาดการพิจารณาร่วมกันในข้อกฎหมายต่างๆ หน่วยงานแยกกันตรวจสอบตามภาระงานของหน่วยงานตนเอง หรือใช้เวลาให้ความเห็นและดำเนินการตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนาน เพราะตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 กำหนดแนวทางการเสนอเรื่องงบประมาณต่อ ครม. โดยให้ส่วนราชการที่จะเสนอเรื่องขออนุมัติงบประมาณ หรือเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ต้องถามความเห็นของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อน และนำความเห็นของหน่วยงานเหล่านั้นเสนอไปด้วย อีกทั้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องตกหล่นข้อมูลประกอบการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายบางข้อ เช่น ในกรณีสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องคอยปรับแผนการดำเนินกิจกรรม แผนการเบิกจ่ายให้เป็นปัจจุบัน ซึ่งระหว่างการดำเนินการตามข้อกฎหมายต่างๆ หรือรอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ข้อมูลของแผนในฉบับที่เตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีนั้นไม่เป็นปัจุบันและไม่สามารถใช้ได้ โดยหน่วยงานกำกับต้องประสานหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการปรับแผน และหน่วยงานเจ้าของเรื่องใช้เวลาในการดำเนินการปรับแผนเป็นระยะเวลานาน ทำให้ขาดรายงานการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และไม่สามารถดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาได้ในท้ายที่สุด และสุดท้ายคือขาดกฎหมายที่ใช้ในการขับเคลื่อนโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางอย่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางรางที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและรอเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ การจัดทำคู่มือการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ เพื่อกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติ และเร่งผลักดันกฎหมายอย่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางรางที่ใช้ในการกำกับดูแล เพื่อใช้พิจารณาข้อกฎหมายต่างๆ ร่วมกัน ให้เกิดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางสูงที่สุด

2) การเวนคืนที่ดิน

ปัญหาการเวนคืนที่ดิน การเวนคืนที่ดินมีระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจน แต่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเตรียมความพร้อมนาน ทั้งการดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การลงสำรวจทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ และมติณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มีนาคม 2565 ทำให้ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของท้องที่การปกครองและแนวเขตการปกครองจากกรมการปกครองทำให้ต้องใช้เวลาในขั้นตอนนี้เพิ่มมากขึ้นไปอีก ทั้งการเยียวยาประชาชนในพื้นที่โครงการที่เหมาะสม เพื่อลดผลกระทบที่จะตามมาในภายหลังเมื่อโรงการอนุมัติก่อสร้างไปแล้ว

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ ผู้ปฏิบัติงานจึงควรเผื่อเวลาในการดำเนินการเนื่องจากขั้นตอนในการปฏิบัติมีหลายขั้นตอน และการตรวจสอบใช้เวลานาน และผู้ปฏิบัติงานควรมีการจัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แนบท้ายและประสานกรมการปกครองให้พร้อมตั้งแต่ภายหลังการศึกษาความเหมาะสมของโครงการแล้วเสร็จ โดยเฉพาะโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการอยู่แค่เฉพาะเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย การแก้ไขปัญหาในการเวนคืนที่ดินจึงเป็นเรื่องของการกำกับการใช้เวลาในการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนให้เหมาะสม และติดตามการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดตั้งแต่การเริ่มดำเนินตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดินให้เหมาะสม จนถึงขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ

3) ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความเห็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ เพื่อเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ ซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานอยู่แล้ว ทั้งการตรวจสอบสภาพอากาศ สภาพน้ำ สภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่บริเวณพื้นที่โครงการต่างๆ เพื่อจัดทำข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และจัดทำมาตรการป้องกันที่จะลดผลกระทบจากการก่อสร้างต่อประชาชนให้ได้มากที่สุดตามความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ อีกทั้งการเข้ามาพิจารณาทางด้านเทคนิค หรือรายละเอียดของโครงการ ทำให้มีความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการกำกับการออกแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทยและกระทรวงคมนาคม ทำให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใช้เวลามากยิ่งขึ้นไปอีก เช่นดังที่ได้กล่าวไปใน กรณีช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต ที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการเข้ามาพิจารณาด้านเทคนิค ส่งผลให้ต้องทำรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายงานการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเพิ่มเติม และล่าช้ามาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ ควรมีการจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อทำการพิจารณาร่วมกันโดยมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาร่วมกำกับดูแลกับคณะกรรมการกำกับการออกแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทยตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ พร้อมด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการเข้ามาพิจารณาด้านรายละเอียดและการออกแบบของโครงการในภายหลัง และได้รูปแบบแนวทางการพัฒนาโครงการที่เหมาะสมที่สุดตั้งแต่แรกดำเนินโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้ามาแทรกแซงหรือปรับแบบเพิ่มเติมในชั้นถัดๆ ไป และลดขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและดำเนินโครงการต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2 ปัจจัยภายนอกหน่วยงานชั่วคราว

1) ภาวะเศรษฐกิจ

ปัญหาจากภาวะเศรษฐกิจ รูปแบบการลงทุนของโครงการต้องคอยปรับตามภาวะเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้อาจจะไม่ใช่รูปแบบที่ผู้ปฏิบัติงานศึกษาความรูปแบบเหมาะสมไว้ตั้งแต่แรก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจภายในไม่ดีทำให้ต้องมีการศึกษาความเหมาะสมเพิ่มเติมในภายหลังเหมือนกรณีโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง ที่มีการศึกษาศึกษาความเหมาะสมในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนภายหลังอนุมัติโครงการไปแล้ว และเนื่องจากผลกระทบจากเศรษฐกิจภายนอก จึงต้องมีการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและขอปรับกรอบวงเงินโครงการเนื่องจากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างจากช่วงอนุมัติกรอบวงเงินอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเหล็กเสริมคอนกรีต เหล็กรูปพรรณ เหล็กรางรถไฟ ปูนซีเมนต์ ค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นเนื่องจากการปรับขึ้นของราคาน้ำมันดีเซล และค่างานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทไทยและเงินเยนญี่ปุ่นมีอัตราส่วนที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ การศึกษาและเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐดำเนินแนวทางการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ หรือแนวคิดการพัฒนาเมืองโดยรอบสถานีขนส่ง (Transit Oriented Development) เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการระบบรถไฟขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งจะทำให้ภาครัฐนั้นสามารถนำกำไรที่ได้จากการทำพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณสถานีมาอุดหนุนค่าโดยสาร โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาการใช้ภาษีของประชาชน และภาครัฐไม่ต้องคอยปรับเปลี่ยนนโยบายตามภาวะเศรษฐกิจ และเพิ่มแรงจูงใจในการดึงเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในปัจจุบันการเข้ามาของภาคประชาชนส่งผลอย่างมากต่อการดำเนินโครงการ ทั้งในขั้นตอนของการเวนคืนที่ดิน ไปจนถึงระดับนโยบาย เนื่องจากเกิดการฟ้องร้องขึ้นในภายหลังขั้นตอนการอนุมัติโครงการไปแล้ว การฟ้องร้องให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงการที่ผ่านการออกแบบและศึกษาความเหมาะสมมา และผ่านการมีส่วนร่วมหรือรับฟังความคิดเห็นไปแล้ว การจัดการกับภาคประชาชนคือความท้าทายใหม่ในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง

สำหรับแนวทางแก้ไขจากการศึกษา คือ ผู้ปฏิบัติงานควรต้องดำเนินการเก็บหลักฐานการเข้าร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้ครบถ้วน เพื่อการยืนยันว่าผู้ปฏิบัติงานได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นแล้ว และควรจัดค่าชดเชย ค่าทดแทนค่าเสียโอกาสของผู้ได้รับผลกระทบให้เหมาะสม ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีการสื่อสารกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดข้อร้องเรียน และการฟ้องร้องภายหลังจากมีการอนุมัติโครงการไปแล้ว

และรูปแบบโครงการเป็นรูปแบบที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นทางยกระดับหรือระดับดินก็ตาม ต้องสามารถชี้แจงถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละแนวทางได้อย่างชัดเจน

5.2 ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

1.1 ข้อเสนอแนะสำหรับแก้ปัญหาอุปสรรคระยะยาว

กรมการขนส่งทางรางเร่งผลักดันพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง เนื่องจากหมวด 1 คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางตามมาตรา 9 มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยให้มีความเห็นของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกประกอบการพิจารณาไปพร้อมกัน

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าของโครงการเสนอโครงการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

3) เสนอแนวทางในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

4) เสนอแนวทางในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การใช้ประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

5) เสนอแนวทางในการเชื่อมต่อการขนส่งทางรางกับการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางบกอื่น รวมทั้งศูนย์กระจายสินค้า ท่าเรือบก นิคมอุตสาหกรรม และส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

6) พิจารณาและให้ความเห็นชอบมาตรฐานการขนส่งทางรางตามมาตรา 13 (7) เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงต่อไป

7) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 43 (3) วรรคสอง

8) กำหนดอัตราขั้นสูงของค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และค่าบริการอื่น รวมถึงกำหนดประเภทของบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าโดยสาร หรือได้รับการลดหย่อนค่าโดยสาร

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอัตราขั้นสูงของค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และค่าบริการอื่น

10) ให้ความเห็นชอบหลักการของร่างกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

11) เสนอแนะ รายงานปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการขนส่งทางราง

12) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

13) วินิจฉัยชี้ขาดการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการได้ ทั้งการกำหนดนโยบายเพื่อแนวทางที่ชัดเจนในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน คณะกรรมการร่วมกันพิจารณารายละเอียดและให้ความเห็นชอบโครงการ เสนอแนวทางในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี เพิ่มความคุ้มค่าในการลงทุนในโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง เสนอแนะ รายงานปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวกับขนส่งทางราง และสามารถวินิจฉัยชี้ขาดและตัดสินใจแนวทางในการดำเนินการต่างๆ ที่สำคัญของโครงการ เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางให้เกิดประสิทธิภาพสูงที่สุด โดยการเร่งผลักดันพระราชบัญญัติการขนส่งทางรางให้มีการบังคับใช้ สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ทั้งปัจจัยภายในคงที่ คือ ระบบราชการ ข้อกฎหมาย การเวนคืนที่ดิน และผลกระทบสิ่งแวดล้อม กับปัจจัยภายในชั่วคราว คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ และปัจจัยภายนอกชั่วคราว คือภาวะเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.2 ข้อเสนอแนะสำหรับแก้ปัญหาอุปสรรคระยะสั้น

1. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกันตามมาตรา 9 (12) โดยสามารถเชิญผู้เชี่ยวชาญ จากหน่วยงานต่างๆ มาเพื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อนของการแยกกันพิจารณาตามภาระของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ เช่น การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ และคณะกรรมการออกแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทยและกระทรวงคมนาคม เพื่อร่วมกันพิจารณาประเด็นในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และด้านเทคนิค รายละเอียดการออกแบบของโครงการไปพร้อมๆ กัน หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการอย่างใกล้ชิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่การเวนคืนที่ดิน เพื่อหามาตรการที่ดีที่สุดในการชดเชยและลดผลกระทบกับประชาชนทั้งประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการและผู้ที่โดนเวนคืนที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมที่สุด

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่มีลักษณะการดำเนินการอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาในประเด็นเฉพาะต่างๆ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคในปัจจัยภายนอกคงที่ อย่างผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการเวนคืนที่ดิน และปัจจัยภายนอกชั่วคราว คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนได้

2. หน่วยงานกำกับ คือ กรมการขนส่งทางรางและกระทรวงคมนาคม จัดทำแผนการติดตามเพื่อเป็นข้อมูลใช้ติดตามความคืบหน้าการปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งจะระบุและกำหนดเวลาในแต่ละขั้นตอนชัดเจน โดยสามารถใช้เพื่อการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานในขั้นต้น และใช้เป็นข้อมูลประกอบการติดตามของคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่างๆ เพื่อติดตามงานในระดับสูง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการจัดทำข้อมูลของผู้ปฏิบัติงาน และมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถแก้ไขปัญหาปัจจัยภายในชั่วคราว อย่างผู้ปฏิบัติงาน และช่วยลดความล่าช้าในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงานได้ไม่มากก็น้อย

5.3 ข้อจำกัดของงานศึกษา

การศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าอิสระ (Independent Study) ผู้ศึกษาได้ใช้เวลาในการศึกษาเริ่มตั้งแต่ การเขียน Proposal จนถึงการเขียนรายงานฉบับสมบูรณ์ ผู้ศึกษาใช้เวลาการรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล จึงเสร็จสิ้นเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์เพียง 5 เดือน

อีกทั้งปัญหาอุปสรรคของกรณีศึกษา: โครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ระบบรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ทั้ง 3 เส้นทาง นั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาอุปสรรคทั้งหมดของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนนี้ ยกตัวอย่าง เช่น การเวนคืนที่ดิน ที่ทั้ง 3 เส้นทาง ดำเนินการอยู่ในพื้นที่เขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำให้ยังไม่สะท้อนถึงอุปสรรคที่แท้จริงจากการจัดการกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนพื้นที่เพื่อก่อสร้างโครงการ

ทำให้มีข้อจำกัดจากระยะเวลาการศึกษา และกรณีศึกษา ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานอย่างครอบคลุม

5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาในอนาคต

งานศึกษานี้มุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะในส่วนของขั้นตอนการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อรวบรวมปัญหาอุปสรรค และหาแนวทางการการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน โดยจากผลการศึกษาที่ได้ของงานศึกษานี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาในอนาคต สรุปได้ ดังนี้

1. กฎหมายของภาครัฐไทยกับการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการคมนาคม

เพื่อศึกษากฎหมายของภาครัฐไทยที่มีความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการดำเนินโครงการ และศึกษากฎหมายต่างๆ ที่มีความล้าสมัย เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2521 ซึ่งมีข้อจำกัดในการนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์ ทำให้พื้นที่บริเวณสถานีรถไฟและรถไฟฟ้าใช้งานไม่ได้เต็มประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดขั้นตอนในการดำเนินโครงการ

2. พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐไทย กรณีศึกษา: ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม

เพื่อศึกษาพฤติกรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานรวมถึงผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม ที่ส่งผลกระทบถึงความล่าช้าของการดำเนินโครงการ และหาแนวทางในการพัฒนาการทำงานของผู้ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บรรณานุกรม

Anderson, James E. *Public Policy-Making [by] James E. Anderson.* Praeger, 1975.

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy.* Pearson, 2013.

Easton, David. "The Political System: An Inquiry into the State of Political Science." *Ethics* 65, no. 3 (1955).

McCubbin, Donald R, and Mark A Delucchi. "The Health Costs of Motor-Vehicle-Related Air Pollution." *Journal of Transport Economics and Policy* (1999): 253-86.

Pacific Consultants International Co., Ltd. *Urban Rail Transportation Master Plan : Urmap (Bma and Surrounding Areas).* Ministry of Transport Office of Policy and Planning of Traffic and Transport, (2001).

Wu, Xun, Martin Ramesh, Michael Howlett, and Scott A Fritzen. *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process.* Routledge, 2017.

และคณะ, สุทธิณี นาคตระกูล. "การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล กรณีศึกษาการซื้อคืนสัมปทานจากบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (Bmcl) โดยรัฐบาล." สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547.

กิตติมงคลพร, อดุลย์. "การวิเคราะห์ความเป็นไปได้โครงการแก้ไขปัญหาจราจร ในเขตกรุงเทพและปริมณฑลด้วยระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ:กรณีศึกษาโครงการส่วนต่อขยายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนใต้ดินสายหัวลำโพง-บางแค." สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

จำกัด, บริษัท เอเซี่ยน เอ็นจีเนี่ยริ่ง คอนซัลแต้นส์. รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ (ฉบับสมบูรณ์) โครงการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ จัดทำเอกสารประกวดราคา และการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. *2562* ของ โครงการระบบรถไฟชานเมือง (สายสีแดง). (2564).

ม่วงไหม, อรวรรณ. "การขยายตัวเมืองกรุงเทพมหานครกับความคิดเห็นของประชาชนต่อระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน:ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้า บีทีเอส)." มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539.

รอดประเสริฐ, ประชุม. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ 4 ed. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์, 2535.

ศุภตโลวัฒนา, ธนวดี. "การศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และทางการเงินของการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาบ้าน." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หนิมพานิช, จุมพล. การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีต้วอย่าง = *Policy Analysis : Scopes, Concepts, Theories, and Case Studies.* นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก

บทสัมภาษณ์

บทสัมภาษณ์ได้จากการสัมภาษณ์ของบุคคลและผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 6 ราย ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสัมภาษณ์เป็นแบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) มีลักษณะผสมผสานระหว่างโครงสร้างข้อคำถามและการกำหนดประเด็นคำถามไว้ล่วงหน้านั้น โดยผู้ศึกษาได้จัดเตรียมคำถาม (Interview Guide) ไว้ก่อนการสัมภาษณ์ โดยมีประเด็นต่างๆ ที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษา และได้ใช้เทปอัดบทสนทนาไว้ทั้งหมดแล้วนำกลับไปถอด เพื่อให้ได้สาระสำคัญมาเขียนเป็นรายงาน ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างคำถาม ดังนี้

1. จากประสบการณ์ของท่าน คิดว่าปัจจัยด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเวนคืนที่ดิน ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และด้านการประสานงาน ส่งผลต่อขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติโครงการและการดำเนินโครงการ อย่างไรบ้าง
2. ท่านคิดว่าปัจจัยด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเวนคืนที่ดิน ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และด้านการประสานงาน ส่งผลต่อขั้นตอนการเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติปรับกรอบวงเงินและการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย อย่างไรบ้าง
3. ท่านคิดว่ามีปัจจัยอื่นใดบ้าง นอกเหนือจากปัจจัยข้างต้น ที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
4. ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1) ผู้บริหารกรมการขนส่งทางราง

คำถามข้อที่ 1

ด้านกฎหมาย: การดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ การดำเนินการต้องดำเนินอยู่ภายใต้หลักการแห่งกฎหมาย ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนกระทั่งโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดให้บริการ ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ต้องใช้การตีความและเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินการโครงการเพิ่มขึ้นก็ตาม

ด้านนโยบาย: โครงการต่างๆ นั้น ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย และแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (M-Map) โดยถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย หรืออาจจะมีการให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทบทวนและจัดลำดับความสำคัญของโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง แต่ภาครัฐก็ยังมีการผลักดันทุกโครงการตามระยะความเร่งด่วน และความสำคัญของโครงการนั้นๆ ในการเชื่อมโครงข่ายระบบรางให้เกิดความครอบคลุมทั้งเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อลดปัญหาความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองและการจราจรที่แออัด

ด้านเศรษฐกิจ: การลงทุนในโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมนั้น เมื่อดูจากผลตอบแทนทางการเงินนั้น อาจจะไม่มีความคุ้มค่า แต่ถ้าดูจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่จะมีการประหยัดเวลาในการเดินทางและค่าใช้จ่ายในยานพาหนะ และประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนในการเดินทางมากขึ้น ลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล และแก้ปัญหาการจราจรติดขัด การลงทุนนั้นก็จะเกิดความคุ้มค่า

ด้านการเวนคืนที่ดิน: การเวนคืนที่ดินนั้นต้องคำนึงถึงประชาชนในพื้นที่โครงการที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินด้วย ควรมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อหามาตรการเยียวยาที่เหมาะสม และลดผลกระทบที่จะตามมาจากภาคประชาชนในภายหลัง

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้นมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและให้คำแนะนำหน่วยงานปฏิบัติในการจัดทำรายงาน ทำให้การศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการ เป็นไปอย่างครอบคลุม

ด้านการประสานงาน: การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและไร้รอยต่อ เพื่อผลักดันการดำเนินโครงการให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

คำถามข้อที่ 3

ภาคประชาชน โดยเกิดข้อร้องเรียน ภายหลังจากมีการอนุมัติโครงการและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ไปแล้ว ซึ่งส่งผลกระทบให้การดำเนินโครงการล่าช้าไปจากแผนที่วางไว้เป็นอย่างมาก

CHULALONGKORN UNIVERSITY

คำถามข้อที่ 4

การเตรียมความพร้อมในแต่ละด้านของแต่ละโครงการให้พร้อม ก่อนมีการดำเนินการจริงร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทบทวนตรวจสอบว่าการดำเนินการอยู่ภายใต้หลักการแห่งกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพสูงสุด

เนื่องจากสัมภาษณ์ในภาพรวมเชิงนโยบายในการผลักดันโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงไม่เลือกใช้คำถามข้อ ที่ 2 ในการสัมภาษณ์

2) นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ 1 กรมการขนส่งทางราง

คำถามข้อที่ 1

ด้านกฎหมาย: กฎหมายเป็นระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน การจะผลักดันโครงการด้านระบบรางต้องดูกฎหมายเป็นสำคัญ อะไรทำได้ หรือต้องปฏิบัติ อะไรที่ห้ามไว้ หรือมีการยกเว้น เราต้องมีการศึกษากฎหมายพวกนี้ เป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำหรือห้ามทำอยู่แล้ว

ด้านนโยบาย: ถ้าพูดถึงการเมืองหรือผู้บริหารกระทรวงจะมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็ว ตามยุคตามสมัยของรัฐบาล และผู้บริหารกระทรวงในยุคนั้นๆ ถ้าเป็นนักการเมืองจะมีเป้าหมายที่เป็นฐานเสียง เมื่อเข้ามาก้มีแนวโน้มที่จะมีนโยบายที่สนับสนุนพื้นที่ฐานเสียงของตนเอง ถ้านโยบายเป็นไปตามแผนการพัฒนาก็ดีไป แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนอาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อรองรับการผลักดันนโยบายในยุคนั้นๆ ข้อดีคือ ถ้ามีในแผนการพัฒนาอยู่แล้ว แล้วมีการผลักดันนโยบายในพื้นที่นั้นๆ ก็จะไปได้เร็ว

ด้านเศรษฐกิจ: ภาวะเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สำคัญ ภาวะเศรษฐกิจของโลก ของประเทศ หรือฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ หรือข้อจำกัดด้านเงินงบประมาณเงินกู้ ถือว่าเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการดำเนินโครงการ โดยจากประสบการณ์เห็นชัดๆ อยู่ 2 กรณี คือ มีการปรับแบบของสายสีแดงเมื่อปี 2550 โดยรัฐบาล ปี 2547 ณ ตอนนั้นยังไม่มีปัญหาเศรษฐกิจ ได้มีการออกแบบการพัฒนาโครงการรถไฟไว้ 7 เส้นทาง รวมถึงสายสีแดงด้วย แต่พอมาปี 2549 มีวิกฤตเกิดขึ้น และสายสีแดงที่มีการออกแบบไว้ก่อน มีแนวโน้มการใช้งบประมาณค่อนข้างสูง เลยต้องมีการปรับแบบลดขนาดสถานี ลดจำนวนสถานี มีการใช้โครงสร้ามโฮปเวลล์เดิมให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจส่งผลกระทบ เศรษฐกิจโลก 4 - 5 ปีหลังชะลอตัว ทำให้โครงการรถไฟทางคู่ ระยะที่ 2 ที่ได้มีการศึกษาความเหมาะสมแล้วเสร็จเรียบร้อย พร้อมดำเนินโครงการ ต้องชะลอโครงการ และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเส้นทาง พัฒนาโครงการอันไหนก่อน อันไหนหลัง ตามความพร้อม หรือถ้าดูจากจีนที่มีเงินทุนไม่จำกัด ก็สามารถลงทุนโครงสร้างรถไฟความเร็วสูงทั้งประเทศพร้อมกันเลย เพราะมองว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ถึงจะเดินรถมา 5 – 10 ปีแล้วไม่คุ้มทุนก็ไม่เป็นไร

แต่ต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับประชาชนของประเทศเขา แต่หากประเทศไม่มีงบประมาณแล้วต้องกู้เงินเพื่อมาลงทุนเนี่ย อาจจะส่งผลระยะยาว ทั้งภาระดอกเบี้ย และความเสี่ยงต่อผลตอบแทนทางการเงินในภายหลังได้

ด้านการเวนคืนที่ดิน: ที่ผ่านมามีระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจนอยู่แล้ว ต้องดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการรับฟังความคิดเห็น มีการลงสำรวจทรัพย์สินต่างๆ มีหน่วยงานที่เกี่ยว อย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คอยตรวจร่าง พรฎ. เวนคืนที่ดิน การดำเนินงานส่วนมากไม่ค่อยมีผู้ต่อต้าน แต่ภายหลังอนุมัติ มักเกิดการต่อต้านขึ้นในภายหลัง ทำให้โครงการล่าช้า ทำให้ต้องมีกระบวนการทำความเข้าใจหรือเกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมเพิ่มเติมอีก และมีภาคส่วนต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องเยอะ เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ต้องการเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจริงๆแล้วตอนศึกษาอาจจะไม่สนใจ หรืออาจจะเป็นคนที่เห็นชอบด้วยซ้ำ ว่าพื้นที่นี้เกิดการพัฒนา แต่ไม่ได้ดูรายละเอียดของโครงการจริงๆ การดำเนินการของผู้ปฏิบัติงานในส่วนนี้ต้องดำเนินการ เก็บหลักฐานให้ครบถ้วน ดูว่ามีใครเข้าร่วมบ้าง แจ้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครบถ้วนรึยัง ต้องเชิญผู้ได้รับผลกระทบมาให้ความคิดเห็น มารับฟัง รับทราบ อย่างน้อยก็ควรมีลายเซ็นหลักฐานการเข้าร่วม และมีการส่งจดหมายถึงเขาแล้ว แน่นอนชัดเจน และเราเปิดโอกาสให้เขาเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ควรจัดค่าชดเชย และค่าทดแทน ค่าเสียโอกาสให้เหมาะสม อย่างค่าเสียโอกาสนการประกอบอาชีพเพราะต้องย้ายถิ่นฐาน เกิดค่าใช้จ่าย เกิดผลกระทบอะไรบ้าง ไม่ได้มองว่าเขาเป็นอุปสรรคของโครงการ ต้องมองเขาเป็นผู้เสียสละในการพัฒนาโครงการ ควรให้ผลตอบแทนเขาอย่างเหมาะสม

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: มีขั้นตอนทางกฎหมายอยู่แล้ว และมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆอยู่แล้ว ทั้งด้านวิศวกรรม โบราณคดี ป่าไม้และด้านต่างๆ หน้าที่ของผู้ปฏิบัติคือกำกับการศึกษาการประเมินผลกระทบเหล่านี้ และดำเนินการให้ครบถ้วน และเป็นไปตามหลักวิชาการ เพื่อสามารถที่จะชี้แจงกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้ ต้องเก็บข้อมูลให้ครบถ้วน และตามหลักวิชาการจริงๆ ผู้เชี่ยวชาญแค่ดูจากรายงานก็รู้ว่าตัวรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังขาดอะไร จึงต้องเก็บข้อมูลให้ครบถ้วน

ด้านการประสานงาน: ประสานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ การประสานต้องประสานอย่างใกล้ชิด มีการติดตามเป็นระยะ ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอเรื่อง มีประเด็นอย่างไร ขาดตกบกพร่องยังไง ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประเด็นอะไรมา เราก็ต้องเป็นตัวกลางในการสื่อสารกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องให้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการชี้แจงให้ครบถ้วน

<u>คำถามข้อที่ 2</u> (โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย)

ด้านกฎหมาย: อนุมัติไปแล้ว ผ่านการศึกษาความเหมาะสม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นชอบแล้ว ของการได้รับการยอมรับระดับหนึ่งในเรื่องความสำคัญแล้ว ในส่วนของการดำเนินโครงการคิดว่าเรื่องกฎหมายไม่ค่อยส่งผลกระทบ เพราะผู้ปฏิบัติงานรู้อยู่แล้วว่าต้องดำเนินการ ตามขั้นตอน

อย่างไรบ้าง เห็นได้จากการเสนอ ครม.ผ่านไปแล้ว ยกเว้นในช่วงสถานการณ์พิเศษแบบในปัจจุบัน ที่อยู่ระหว่างรอ ครม. ชุดใหม่ ต้องศึกษาขั้นตอนปฏิบัติระหว่างการรักษาการณ์เพิ่มเติม แล้วแต่นโยบายที่จะเสนอไม่เสนอ

ด้านนโยบาย: ไม่ส่งผล เพราะสีแดงส่วนหลักเห็นชอบไปแล้ว และเป็น Backbone ด้วย อยู่ในแผนพัฒนา รัฐบาลทุกชุดเห็นความสำคัญอยู่แล้ว

ด้านเศรษฐกิจ: โครงการลงทุนจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่ในเคสสีแดง ส่วนต่อขยาย นั้น ระยะทางไม่เยอะมาก ทำให้วงเงินลงทุนไม่สูง และสายหลักเปิดให้บริการแล้ว คนส่วนใหญ่เห็นว่าลดระยะเวลาการเดินทางได้จริง ลดจุดตัดทางรถไฟ และเป็นการเพิ่มปริมาณผู้โดยสารให้กับระบบเดิมด้วย ด้านเศรษฐกิจจึงไม่น่าเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการ โครงการสายสีแดงถือเป็นการพัฒนาที่ถูกต้อง เพราะทำส่วนหลักตรงกลางก่อน ส่วนที่มีผู้โดยสารหนาแน่นก่อน แล้วค่อยทำส่วนต่อขยายเพิ่มไป ต่างกับสายสีม่วงที่ทำชานเมืองก่อน ปริมาณผู้โดยสารจึงไม่คุ้ม เพราะขึ้นสายสีม่วงก็ยังเข้ามาใจกลางเมืองไม่ได้

ด้านการเวนคืนที่ดิน: มีผลกระทบน้อย เพราะทำอยู่ในเขตทางของการรถไฟอยู่แล้ว

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ตามหลักวิชาการไม่มี มีประเด็นที่เป็นผลกระทบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ธรรมศาสตร์ รังสิต ที่ EIA ไม่ผ่าน

<u>คำถามข้อที่ 3</u>

ไม่มีปัจจัยอื่น

<u>คำถามข้อที่ 4</u>

การติดตามเรื่องในระดับผู้ปฏิบัติด้วยกัน อาจเกิดความล่าช้า และไม่เห็นความสำคัญ หน่วยงานเจ้าของเรื่องมีขั้นตองที่ต้องทำอีกเยอะ เขาศึกษามาครบแล้ว ตอรรอที่จะทำก่อสร้าง ประกวดราคาอีก จึงไม่เห็นความสำคัญ มีการรายงานผู้บังคับบัญชา ให้มีการประสานงายในระดับผู้บริหารเพื่อผลักดันโครงการนี้ไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพิ่มเติมตลอดเวลา

3) นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ 2 กรมการขนส่งทางราง

<u>คำถามข้อที่ 1</u>

ด้านกฎหมาย: ผู้ปฏิบัติงานต้องดำเนินการตามกฎหมายในแต่ละขั้นตอนการดำเนินโครงการ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานปฏิบัติและหน่วยงานกำกับอย่าง ขร. นั้น ต้องมีการทบทวนและตรวจสอบอยู่แล้วว่าโครงการนั้นเป็นไปตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคอยให้ความเห็นและช่วยตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาของ ครม.

ด้านนโยบาย: นโยบายนั้นมีการเปลี่ยนไปตามรัฐบาล ซึ่งแม้ว่าจะมีแผนแม่บท อย่าง M-Map หรือแผนพัฒนาต่างๆ โครงการที่รัฐบาลผลักดันก็จะคืบหน้าได้เร็วกว่าโครงการอื่นๆ ที่อยู่ในระยะเดียวกัน

ด้านเศรษฐกิจ: โครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางนั้นเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม มีการลงทุนที่สูง ซึ่งโดยส่วนใหญ่โครงการต่างๆ จะขาดทุนอยู่แล้ว ถ้าดูผลตอบแทนทางการเงิน แต่ถ้ามองในระยะยาวเมื่อมีโครงข่ายที่ครอบคลุมในอนาคต จะช่วยให้ลดปัญหาความหนาแน่นของประชากรและปัญหาการจราจรติดขัดในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้

ด้านการเวนคืนที่ดิน: โครงการส่วนใหญ่ของ รฟท. นั้น ดำเนินการในเขตทางของ รฟท. เอง ทำให้ไม่พบปัญหาด้านการเวนคืนที่ดินมากนัก แต่มักจะต้องเจอกับปัญหาผู้บุกรุกที่เข้ามาอยู่อาศัยตามเขตทาง ต่างกับโครงการของ รฟม. ที่ต้องเวนคืนที่ดินในเขตเมือง ทำให้ต้องเจอกับปัญหาหลายอย่างและทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าได้ รวมถึงขั้นตอนการเสนอร่าง พรฎ. กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในปัจจุบัน ที่มีความซับซ้อนขึ้น

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ด้วยการพิจารณาของคณะ EIA ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญครอบคลุมทุกด้านและมีการพิจารณาอย่างรอบคอม ทำให้โครงการส่วนใหญ่มักไม่มีปัญหาในการจัดทำรายงาน EIA แต่จะมีบางพื้นที่ หรือพื้นที่ของโครงการที่ติดกับชุมชน ทำให้มีภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยความกังวลถึงมลพิษด้านต่างๆ ทำให้การจัดทำรายงาน EIA ล่าช้าและซับซ้อนขึ้นอย่างมาก

ด้านการประสานงาน: การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ต้องคอยติดตามความคืบหน้าการดำเนินการของโครงการต่างๆ เพื่อไม่ให้การดำเนินโครงการนั้นล่าช้าไปกว่าแผนที่กำหนดไว้

<u>คำถามข้อที่ 2</u> (โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย)

ด้านกฎหมาย: หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายอยู่แล้ว

ด้านนโยบาย: โครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยาย เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บท M-Map และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย (พ.ศ. 2558- 2565) ซึ่งสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายระบบราง เพื่อรองรับการเดินทางของผู้โดยสารบริเวณพื้นที่ปริมณฑลเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในได้ ทำให้รัฐบาลผลักดันโครงการรถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย

ด้านเศรษฐกิจ: โครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยาย งานโยธาและระบบราง มีการปรับกรอบวงเงินเพิ่มขึ้น ซึ่งสูงกว่ากรอบวงเงินตามมติ ครม. ที่กำหนดไว้ จากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างจากช่วงอนุมัติกรอบวงเงิน โดยเฉพาะเหล็กเสริมคอนกรีต เหล็กรูปพรรณ เหล็กรางรถไฟ

และปูนซีเมนต์ และค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างปรับตัวสูงขึ้นเนื่องจากการปรับขึ้นของราคาค่าน้ำมันดีเซล เป็นผลให้ต้องขอทบทวนมติ ครม. และขอปรับกรอบวงเงินโครงการ

ด้านการเวนคืนที่ดิน: โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย ของ รฟท. นั้น ดำเนินการในเขตทางของ รฟท. เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่พบปัญหาด้านการเวนคืนที่ดิน

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: มีเพียงแค่โครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ที่อยู่ระหว่างการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดย รฟท. ได้ส่งข้อมูลเพิ่มเติมให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ (คชก.) พิจารณา

ด้านการประสานงาน: แม้จะมีการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ยังขาดความพร้อมของข้อมูลในบางส่วน ทำให้ส่งผลต่อการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยาย

<u>คำถามข้อที่ 3</u>

การเข้ามามีบทบาทมากขึ้นของภาคประชาชน ข้อร้องเรียนต่างๆ ทำให้โครงการหลายๆ โครงการล่าช้า การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อลดปัญหาที่จะตามมาในภายหลังจากประชาชนในพื้นที่

<u>คำถามข้อที่ 4</u>

การติดตามความคืบหน้าของโครงการ และตรวจสอบความพร้อมของโครงการ ควรดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ทุกโครงการ ไม่ใช่แค่เฉพาะโครงการที่รัฐบาลให้การผลักดันเพียงไม่กี่โครงการ เมื่อโครงการมีความพร้อมๆ ในทุกๆด้าน จะทำให้โครงการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4) วิศวกรอำนวยการศูนย์บริหารโครงการพิเศษ 2 ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย

<u>คำถามข้อที่ 1</u>

ด้านกฎหมาย: กฎหมายหลักที่เจอ เป็นเรื่อง Commercial อยากให้กฎหมายเปิดโอกาสในการ Design ตัวสถานีและสิ่งที่ต่อเชื่อมโดยตรง ให้เป็นธุรกิจมากกว่านี้ ตอนทำงานไม่กล้าออกแบบเป็นธุรกิจ พอมาทำจริง การทำธุรกิจจะทำให้คุ้มทุน โครงการที่จะบริการประชาชนอยู่ได้ เพราะเรื่องธุรกิจ เพราะปรับปรุงทีหลังจะไม่เหมาะ ต้องทำไว้ตั้งแต่ต้น แบ่งโซนให้ชัดเจน ไม่งั้นจะขวางทางคนสัญจรไปมาทีหลัง

ด้านนโยบาย: เดินตามนโยบาย ให้ทำอยู่แล้ว

ด้านเศรษฐกิจ: ผลเกี่ยวกับ เศรษฐกิจถ้าไม่ดีก็ต้องคิดเรื่องการร่วมทุนกับเอกชน พอมีการร่วมทุนก็จะทำให้เกิดความซับซ้อนในการดำเนินการมากขึ้น จริงๆ ทาง รฟท. ก็อยากดำเนินการเองทั้งหมด เพราะว่าพอทางรัฐสั่งมา ก็จะทำได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องค่าโดยสาร

ด้านการเวนคืนที่ดิน: ปัญหาที่เจอ เป็นเรื่องไม่พอใจค่าเวนคืน และอาจจะมีเรื่องการขอใช้พื้นที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีขั้นตอนไม่เหมือนกัน ทำให้เราควบคุมเวลาไม่ได้ แต่ละหน่วยงานก็ต้องรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง บางทีเราคิดเท่านี้ เค้าก็อาจจะขอเท่านี้ หน่วยงานรัฐในเมืองไทยก็ค่อนข้างจะ ระมัดระวัง เวลาคิด ก็คิดค่อนข้างจะเต็มเหนี่ยว ทำให้การขอใช้พื้นที่บางทีต้องมีการเจรจาในระดับสูง แล้วควบคุมเวลาไม่ได้ เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: น่าจะเป็นเรื่อง เวลาขออนุญาต สผ. เวลาในขั้นตอนการพิจารณาของ สผ. มีการเอาเรื่องเทคนิคเข้าไปพิจารณาด้วย ซึ่งอาจจะไม่ใช่ประเด็นหลักในด้านสิ่งแวดล้อม และเมื่อเอาด้านเทคนิคเข้าไปพิจารณาด้วย ทำให้เกิดการซ้ำซ้อน มันไม่ตรงกับทาง รฟท. ที่มีการตั้ง คกก. กำกับดูแล โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิของ รฟท. พิจารณาในด้านชั้นออกแบบเสร็จแล้ว จนถึงขั้นส่ง สผ. ทำให้โครงการเกิดสะดุดแล้วต้องมาคอยชี้แจงด้านที่ไม่ใช่สิ่งแวดล้อม เหมือนกับประเด็นตรง รังสิต - ธรรมศาสตร์ ซึ่งผ่านความเห็นจากหน่วยงานเรียบร้อย แล้ว แต่ สผ. มี ในส่วนของการพิจารณาทางเทคนิคควรจบตั้งแต่ในกระทรวงแล้ว ในส่วนของ สผ. ควรมีความเห็นในด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

ด้านการประสานงาน: ปัญหาอาจจะมีเรื่องความคิดไม่ตรงกัน แต่ก็เป็นการพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน ส่วนด้านการประสานงานก็คุยกันได้ทุกหน่วยงาน คุยกันได้หมด

<u>คำถามข้อที่ 2</u> (โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย)

ด้านกฎหมาย: เหมือนเดิม Design ให้มี ส่วนธุรกิจเลย กัน Space ไว้เลย ว่าเราต้องมีพื้นที่ Commercial เท่านี้ ช่วยให้โครงการมันคุ้ม เอาแต่ EIRR มันจะคุ้มทางด้านการเงิน ส่งผลให้ Subsidy น้อยลง เป็นประโยชน์กับประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ด้านนโยบาย: ยังไงก็ต้องทำในส่วนของ ส่วนต่อขยาย เพราะทำสายหลักไปแล้ว

ด้านเศรษฐกิจ: ส่วนต่อขยาย ให้มาทำ PPP เพราะเศรษฐกิจไม่ดี รัฐบาลอาจจะพยายามประหยัด เลยต้องให้เอกชนมาช่วย ซึ่งอย่างที่บอกถ้าทำ ธุรกิจได้ มันก็จะช่วยในเรื่อง ไม่ต้องให้ใครมาช่วยลงทุน เพราะเราเลี้ยงดูได้ด้วยตัวเอง

ด้านการเวนคืนที่ดิน ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และด้านการประสานงาน: คำตอบเหมือนข้อที่ 1

คำถามข้อที่ 3

เรื่องผู้บุกรุกในเมืองปัญหาเยอะ และผู้บุกรุกเหล่านี้ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง และแต่ละเคสต้องทำคนละแบบ บางทีอาจจะมีผู้มีอำนาจหนุนอยู่ในกลุ่มผู้บุกรุก บางทีใช้กฎหมายให้ออกเลยไม่ได้ รถไฟก็ต้องยอม เพราะ รฟท. ก็ไม่มีขั้นตอนการควบคุมที่ชัดเจน

คำถามข้อที่ 4

Commercial ต้องมีพื้นที่ชัดเจนไปเลย ทปษ. ก็ไม่กล้าใส่ การเวนคืนพื้นที่ใหม่ก็เหมือนกัน ต้องทำธุรกิจได้ด้วย เพราะเราทำไม่ได้เพื่อเอารวย ทำเพื่อที่จะซับซิดี้ให้โครงการอยู่ได้โดยที่ไม่ต้องพึ่งภาษีประชาชน เพราะไม่มีประเทศไหนที่มันเดินรถแล้วได้กำไร ต้องเอาธุรกิจเข้ามาด้วย ประเทศอื่นก็ทำธุรกิจกันเต็มที่ ประเทศไทยก็มีเรื่องพวกนี้ ทปษ. ก็ไม่กล้าศึกษา เพราะมีกฎหมายเรื่องพวกนี้ เราควรจะคิดใหม่ทำใหม่ ถ้าทำธุรกิจได้ ก็จะทำให้รถไฟฟ้าคุ้มทุนได้ และนำเอกชนเข้ามาช่วยบริหารตรงนี้ได้

กฎหมายเรื่องการเวนคืนที่ดิน ของรถไฟ พื้นที่บางส่วนที่ได้ก่อนปี 21 หรือ 31 ตรงก่อนนั้น ทำธุรกิจได้ แต่ว่าถ้าเปน พท. ใหม่ ให้ทำฉพาะกิจการรถไฟเท่านั้น และวิธีคิดยังงี้มันไม่ถูก ถ้าใช้พื้นหลังปีนั้น จะมองว่าเรามาทำธุรกิจ ก่อนนั้นก็จะมีพื้นที่แบบมักกะสัน ที่ทำกับ AERA1 ที่ทำธุรกิจได้ พื้นที่หลังจากนั้น และพื้นที่เวนคืนใหม่ ทำไม่ได้ รฟม. ก็ลำบาก มีพื้นที่ธุรกิจนิดเดียว ควรให้ทำไปเลย ทำครอบไปเลย แบบบางซื่อก็เคยคิดว่าจะเอาโรงแรมไปครอบไว้เลย ต่อไปเป็นศูนย์กลางอาเซียน คนมาเต็มไปหมด สุดท้ายตอนนี้ ต้องไปทำเปนตึกรอบๆ แทน และต้องเดินไปอีก แทนที่จะลงแล้วเจอห้างเลย โรงแรมเลย ควรจะออกแบบแบบนี้ได้ มีแค่เอร่าวันนี้ละทำได้ เพราะมักกะสันได้มาก่อน รฟม. ก็เลยทำได้แค่นั้น ตรงศรีราชาก็ทำ TOD เต็มรูปแบบได้ พอดีมันตีความพอไปได้ แต่ในอนาคตไม่รู้ว่าจะไปได้รึไม่

ฝากกรมรางดูกฎหมายตัวนี้ด้วย มองว่าคนต้องเปลี่ยนวิธีคิด คนกลัวว่าเราจะมาทำธุรกิจแฝงรางเป็นส่วนน้อย ธุรกิจเป็นหลัก แต่เงินเราต้องได้มาจากการทำธุรกิจ โครงการมันถึงอยู่ได้ สุดท้ายคุณทำรถไฟ หรือทำอสังหาริมทรัพย์ แต่บางทีก็กลัวว่าถ้าให้ทำ ก็จะสนใจแต่ในเรื่องธุรกิจ โดยไม่สนใจเรื่องราง คนไม่ได้เดินทางมาจากรางเพื่อมาใช้พื้นที่ธุรกิจ แต่คนเดินทางมาจากที่อื่นเพื่อมาใช้พื้นที่ธุรกิจ เช่น ตรงหัวลำโพง รื้อรางออกแล้ว แล้วทำธุรกิจไปเลย งี้หรอ ต้องมีกลไกคอยควบเพื่อให้เกิดความสมดุลในเรื่องพวกนี้ ถ้าจะต้องพัฒนาธุรกิจก็ต้องพัฒนารางไปด้วย ต้องทำให้ได้ ถ้าทำได้ก็จะไม่ขาดทุนแบบนี้ สีแดงขาดทุนตลอด ต้องรอเต็ม Network แต่ก็ไม่รู้จะขนาดไหน แต่ถ้าทำธุรกิจได้ Subsidy อยู่เลย ต้องไปดูกฎหมายตรงนี้เพิ่ม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5) วิศวกร 8 ฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้าง การรถไฟแห่งประเทศไทย

<u>คำถามข้อที่ 1</u>

ด้านกฎหมาย: ปกติการทำโครงการ ทำบนพื้นฐานของข้อกฎหมายอยู่แล้ว การทำโครงการมีหลายหน่วยงานช่วยตรวจสอบว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ขัดกฎกระทรวงไหนหรือไม่ ถ้าผ่านขั้นตอนนี้ และ ครม. เห็นชอบแล้ว ไม่มีหน่วยงานไหนขัดละ ก็ถือว่าดำเนินการไปตามกฎหมายแล้ว

ด้านนโยบาย: ชั้นของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาลชัดเจน รัฐบาลชุดที่ผ่านมา ผลักดัน แต่พอมาถึงชั้นของกระทรวง กระทรวงมองอีกแบบนึง ที่ทำให้โครงการล่าช้า มองว่าเงินที่ลงทุน สามารถประหยัดมากกว่านี้ได้มั้ย จึงให้ศึกษา PPP แต่ในทางปฏิบัติมองว่ามันไม่ใช่ การอนุมัติของ ครม. เนี่ยมีใครขัดไม่ได้แล้ว แต่ว่ามีรัฐมนตรีขัดไป ทำให้โครงการล่าช้าไป ประชาชนก็เขามาสอบถามความคืบหน้าโครงการ ปัญหาคือนโยบายไม่นิ่ง ถ้าไม่ศึกษา PPP ก่อน โครงการคงคืบหน้าไปมากแล้ว

ด้านเศรษฐกิจ: ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโรงการล่าช้า ก็ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ บางคนวางแผนทำธุรกิจรองรับรถไฟที่จะมาในปีนั้นๆ บางที่ก็เปิดร้านรอไว้แล้ว แต่รถไฟก็ยังไม่มาซักที

ด้านการเวนคืนที่ดิน: เหมือนกับมัดมือชกประชาชน กฎหมายที่ออกมาเหมือนกับให้โอกาสประชาชนซักช่วงเวลานึง แต่ก็เหมือนกับบังคับเอาที่ของเขาโดยรัฐอ้างสาธารณะประโยชน์ แต่ไม่มีโครงการไหนหรอกที่ประชาชนเห็นด้วย 100 % ผู้ที่ได้รับผลกระทบ จะถูกใจทั้งหมด เป็นไปได้ยาก แต่ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์ส่วนรวม เหมือนเป็นภาวะจำยอม เห็นใจผู้ที่ไม่อยากถูกเวนคืน แต่ในฐานะผู้ปฏิบัติก็ไม่รู้ต้องทำอย่างไร

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: รถไฟทำโครงการมา จนผ่านการกลั่นกรองผู้เกี่ยวข้อง ของ คกก. กำกับในการออกแบบ จนได้ผลสรุปมา ยกตัวอย่างเช่น รถไฟ 10 กิโลเนี่ย ทำเป็นทางยกระดับหมดเลย ทปษ ก็ไปออกแบบ ทำเป็นยกระดับหมดเลย แต่พอเข้า คกก. ผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ เขาก็ไม่เห็นด้วยที่เป็นยกระดับหมด ทำไมคุณไม่ประหยัดเงิน ทำเป็นยกระดับซักครึ่งหนึ่ง ทำเป็นระดับพื้นอีกครึ่งหนึ่ง เพื่อประหยัดเงินของรัฐ คกก. สิ่งแวดล้อมไปล้วงลูกในการออกแบบ แทนที่จะยอมรับแบบที่ออกมาโดยผ่าน คกก. กำกับของ รฟท. ที่มีหลายท่าน หลายหน่วยงาน ร่วมกันกำกับดูแล และจัดทำมาตรการป้องกันที่จะลดผลกระทบจากการก่อสร้างต่อประชาชนให้ได้มากที่สุด

ด้านการประสานงาน: ถ้านโยบายชัดเจน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมผลักดัน สายสีแดงเนี่ยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยกันผลักดัน

<u>คำถามข้อที่ 2</u> (โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ส่วนต่อขยาย)

ด้านกฎหมาย: รฟท. ดำเนินการตามกฎหมายอยู่แล้ว จัดซื้อจัดจ้างก็ดำเนินการตาม พรบ. จัดซื้อจัดจ้าง 2560

ด้านนโยบาย: รัฐมนตรีมาเปลี่ยน ขัดต่อมติ ครม. มาให้ศึกษา PPP เพิ่มเติม

ด้านเศรษฐกิจ: ประชาชนโทรมาร้องเรียนทุกวัน ส่วต่อขยาย ที่ประชาชนรอ เมื่อไหร่จะสร้าง ผู้ปฏิบัติงานก็ไม่รู้จะตอบอย่างไร ประชาชนมีการวางแผนล่วงหน้า ทำธุรกิจรองรับรถไฟที่จะมาตามที่รัฐบาลและกระทรวงประกาศ

ด้านการเวนคืนที่ดิน: ต้องรอ EIA ก่อน ถ้าจะออก พรฎ. เวนคืน ต้องได้รับการเห็นชอบจาก กกวล. ก่อน EIA ไม่งั้นจะกระทบกับแนวเวนคืน หรือกระทบกับประชาชน ต้องรอ EIA นิ่งแล้วและจะไม่เกิดปัญหากับประชาชน

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ส่วนใหญ่เป็นที่เขตทางของรถไฟ มีแค่ช่วงรังสิต - ธรรมศาสตร์

ด้านการประสานงาน: หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมืออย่างดี อำนวยความสะดวกกันนอกรอบ

<u>คำถามข้อที่ 3</u>

การร้องเรียนจากประชาชนมักมาไม่ถูกเวลา โครงการจะเสร็จอยู่แล้ว แต่ไม่อยากได้แนวเส้นทางนี้ กฎหมู่เหนือกว่ากฎหมาย ภาครัฐอธิบายอะไรก็ไม่ฟัง ภาครัฐก็ไม่อยากให้ประชาชนเดือดร้อนอยู่แล้ว โดยหลักการ ทำให้โครงการล่าช้า กว่าจะหาข้อสรุปลงตัว

ปัญหาอุปสรรคในฐานะผู้ปฏิบัติงาน อย่างสายสีแดง ตามแผนงานจากทิศเหนือ คือ ภาชี ไปถึงทิศใต้คือ ปากท่อ ตะวันตกไปออก นครปฐมถึงฉะเชิงเทรา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปแบ่งเป็นช่วงๆ มากเกินไป ทำให้จนกว่าจะครบ Loop ตามแผนโครงข่ายเนี่ย ใช้เวลาหลายปีมากๆ เพราะทำไปทีละช่วง ทีละไม่กี่สถานี อย่างช่วงรังสิต - ธรรมศาสตร์ เพิ่มเพียงแค่ 8.8 กิโล มองว่าแทบไม่เกิดประโยชน์อะไรมากเลย กับงบประมาณที่ลงทุนไป ทำไมไม่ทำช่วง รังสิต – อยุธยาไปเลย รวมกับขั้นตอนการดำเนินโครงการของไทยที่เยอะ แต่ละโครงการกินเวลาร่วมสิบปี กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็เยอะ ผู้มีอำนาจก็ไม่ฟันธง กลัวการรับผิดชอบ และ Safe ตัวเอง

คำถามข้อที่ 4

โครงการในไทยแทบไม่มีเลยที่ทำตามกำหนดสัญญา แทบจะใช้เวลาสองเท่าจากเวลาตามแผนการที่ประเมินไว้เลย กว่าจะเสร็จ เป็นไปจากหลายปัจจัย นโยบายไม่นิ่ง กฎหมายที่ซับซ้อน ไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่โครงการต้องแล้วเสร็จ จากการที่ไปดูงานที่จีน ถ้าตั้งเวลาไว้ว่าโครงการใช้เวลากี่ปีก่อสร้าง ต้องเสร็จตามนั้น แต่ขั้นตอนในการดำเนินการ เรื่องของกฎหมาย ทางจีนรวดเร็วกว่าไทยควรมีการกำหนดว่าถ้าโครงการไม่เสร็จตามแผน จะทำอย่างไร ควรจะลดขั้นตอนในทุกๆด้านให้ทางปฏิบัติสามารถลงมือทำได้จริงๆ ไม่งั้นกว่าจะเสร็จ ความเห็นวนอยู่ที่หน่วยงานนั้น หน่วยงานนี้ทำคู่มือออกมาเลยก็ได้ว่าการดำเนินโรงการ คุณทำแค่ 10 ขั้นตอนนี้พอ ให้ กระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพร้อมปฏิบัติตาม 10 ขั้นตอน และกำหนดเวลาให้ชัดเจน แต่ถ้ามีบทลงโทษก็อาจจะเกินไป สุดท้ายจะทำให้ไม่มีใครทำงาน

6) ผู้บริหารการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

คำถามข้อที่ 1

ด้านกฎหมาย: ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ในการทำโครงการขนาดใหญ่ มันจะกระทบกับประชาชน จะกระทบกับสาธารณะ การดำเนินการปกติจัดซื้อจัดจ้างก็มีแนวทางปฏิบัติแนวหนึ่ง ในการทำโครงการ PPP ก็มีแนวทางปฏิบัติอีกแนวหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เราต้องทำตามกฎหมายอยู่แล้ว ขั้นตอนต่างๆ เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินโครงการ อยู่ที่เราจะดำเนินโครงการรูปแบบไหน

ด้านกฎหมาย: กฎหมายมันบิดไม่ได้ มันมีขั้นตอนการตีความที่ยุ่งยากอยู่ ภาษากฎหมายคือภาษาที่ไม่ฟันธง แต่กฎหมายไม่ บางเรื่องที่เสี่ยงๆ มันก้ำกึ่ง ทำมั่วๆ ไม่ได้ ทำให้ต้องระมัดระวังในการทำงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ด้านนโยบาย: เป็นจุดเริ่มต้นของโครงการ ถ้านโยบายเปลี่ยน โครงการก็เปลี่ยน มันมี ปัจจุบันรูปแบบการลงทุนมันต่างกัน แต่ก่อนจัดซื้อจัดจ้างอย่างเดียว แต่โครงการขนาดใหญ่ไม่ใช่ จะเป็น PPP ก็ได้ ให้สัมปทานก็ได้ นโยบายต้องชัดเจนก่อน เราจะได้เดินถูกว่าเดินทางไหน เลยมองว่าเรื่องนี้สำคัญมาก

ด้านเศรษฐกิจ: เนื่องจากเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ยังไงก็ไม่คุ้ม ถ้ารอผลตอบแทนดียังไงก็ไม่ได้ทำ ต้องดูเศรษฐกิจมหภาค วันนี้จะเดินไปทางไหน ถ้าเราต้องการจะอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจมันก็ต้องทำ ต่อให้กู้เงินมาทำ มันก็ต้องทำ เรื่องของเศรษฐกิจ จึงไม่ใช่เรื่องที่สำคัญมาก มีเงินไม่มีเงินสุดท้าย ถ้ารัฐบาลทำ มันสามารถหาเงินมาลงทุนได้ และอีกอย่างในปัจจุบันเป็น PPP มีเอกชนเข้ามาช่วยในการลงทุน ถ้ารอคุ้มทุนก็ไม่ได้ทำ ยิ่งถ้ารอ ไม่ทำ เกิดเงินเฟ้อ แต่ละปีที่ผ่านไปค่าเงินยิ่งลดลงโครงการก็แพงขึ้นไปด้วย

ด้านการเวนคืนที่ดิน: ตั้งแต่มติ ครม. 2565 ที่มีมติใหม่ที่ต้องไปเห็นชอบจากกรมการปกครองก่อน จึงต้องใช้เวลานานขึ้น จากแต่ก่อนสั้นกว่านี้ ทำให้ พรฎ. ออกยากขึ้น จากแต่ก่อนต้องไปคุยคนเดียว ทำให้ต้องไปคุยทุก อบต. เป็นปัญหาอุปสรรคที่หนักหน่วง ยังไม่นับการต้องไปคุยกับผู้อยู่อาศัยเดิม และการเวนคืนที่ดินของ รฟม. นั้น รฟม. ไม่มีเขตทางเหมือนกับ รฟท. ทำให้การเวนคืนนั้นต้องเวนคืนพื้นที่ในเมือง ต้องคุยกับพวกเศรษฐี หรือเจ้าของที่ดินเยอะ ถ้าเปน ตจว. ที่เดียว อาจจะเป็นพื้นที่ยาว อาจจะคุยกับเจ้าของที่ดินแค่คนเดียว แต่ในเมืองต้องเจอกับตึกแถว ก็ทำให้ต้องคุยกับเจ้าของที่ดินหลายคน แค่ในบริเวณเดียว

ด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ทุกวันนี้สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญกับการทำโครงการมาก และจะมีความเข้มข้นในการกำหนดกรอบ ที่จะช่วยทำให้โลกอยู่ได้นานขึ้น ในส่วนของโครงการขนาดใหญ่เนี่ย ถ้า EIA ไม่ผ่าน เราจะดำเนินโครงการไม่ได้ เวลาเสนอ EIA จะเข้า คชก. ก่อน และเข้า กก.วล ต่อ สมมุติว่าอนุมัติแล้วถึงจะเอา EIA มาเป็นจุดเริ่มต้นโครงการ เซ็นสัญญากันต่อไป ถึงแม้ว่า ครม. จะอนุมัติโครงการนั้นๆ แล้ว

ด้านการประสานงาน: ไม่มีโครงการไหนที่เราทำคนเดียว ต้องคุยกับคนเยอะ ไม่ใช่เฉพาะหน่วยงานด้วยกัน ประชาชนก็ดี ผู้ได้รับผลกระทบ นี่คือการประสานงานล้วนๆ ทักษะที่สำคัญมากของคนทำงาน คือต้องเป็นนักเจรจา ซึ่งเคยมีบทเรียนอยู่ โครงการเหมือนกันแต่ส่งคนละคนไปทำผลออกมาต่างกัน เพียงเพราะสื่อสารไม่ได้ นี่คือการประสานงาน คนในองค์กรก้ดี คนที่ทำงานก็ดี ถ้าต้องทำงานลักษณะนี้ งานออกมาแย่แน่นอน

<u>คำถามข้อที่ 3</u>

การคัดค้านของประชาชน เดะนี้สื่อโซเชียลมีเดียแรง ยกตัวอย่างโครงการที่ก่อสร้างในปัจจุบันอย่างสายสีชมพู โดนร้องเรียนเยอะมากเป็นร้อยๆ กรณี ต้องขึ้นศาลปกครองตลอด โดนฟ้อง ต้องไปไต่สวนตลอด ถึงจะเป็นบทบาทหน้าที่ แต่ก็ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะต้องเสียเวลาในการไปขึ้นศาลแต่ละที เกิดมาจากการที่คนใช้สิทธิกันมากขึ้น โดยที่บางครั้งก้ก็ต้องเข้าใจว่าเราไม่ใช่คนที่เดือดร้อน ไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบ บางทีเราก็มองในมุมมองเรา แต่เป็นอุปสรรคมั้ย เป็นอุปสรรคทำให้ทุกวันนี้ รฟม. ทำศูนย์รับเรื่องร้องเรียนอย่างดี และภาคประชาชนที่มีข้อคัดค้าน มีข้อร้องเรียนในปัจจุบันเนี่ย ต้องให้เวลากับมัน

<u>คำถามข้อที่ 4</u>

1. ต้องเร่งรัดกระบวนการนำเสนอโครงการ กระบวนการมีอยู่แล้ว แต่รายละเอียดมันเยอะ ต้องมานั่งดูดีๆ อะไรที่มันไม่จำเป็น ต้องมานั่งดูร่วมกัน อะไรที่ลดขั้นตอนได้ ทำร่วมกันได้ ควรทำ มันจะร่นเวลาไปได้ คจร. ควรมีการประชุมติดตามให้บ่อยขึ้น ควรประชุมทุกไตรมาส ถ้าไปกระจุกอยู่ประชุมทีเดียว ประชุมก้จะไม่ค่อยได้อะไร คจร. สำคัญ เป็นตัวขับเคลื่อนระบบราง

2. การเวนคืนที่ใช้เวลาเพิ่มขึ้นมาก ต้องใช้เวลาเตรียมตัวมากขึ้น ทุกอย่างมันขึ้นกับเวลา ขึ้นกับกระบวนการ ต้องมาดูทีละจุด ต้องเผื่อเวลา ไม่งั้นกว่าโครงการจะเสนอได้ ก็วนอยู่แบบนี้ พอจะเสนอได้ก็เปลี่ยนรัฐบาลอีก

เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้บริหารการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เพื่อให้ได้บันทึกปัญหาและอุปสรรคให้ได้มากที่สุดในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทำให้ไม่มีการสัมภาษณ์คำถามข้อที่ 2 เกี่ยวโครงการระบบรถไฟชานเมือง สายสีแดง ส่วนต่อขยาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นาย รฐนนท์ กาญจนภาคย์
วัน เดือน ปี เกิด	2 พฤศจิกายน 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเมืองการการปกครอง ปีการศึกษา 2555 - 2558 โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย ปีการศึกษา 2549 - 2554

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY