

กระบวนการทางนโยบายในการตัดสินใจพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Policy Making Process to Develop Intercity Rail System

Miss Pornphan Pradidthan



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University

พรพรรณ ประดิษฐ์แท้ : กระบวนการทางนโยบายในการตัดสินใจพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง (The Policy Making Process to Develop Intercity Rail System) อ.ที่
 ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์, 137 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการทางนโยบายในการตัดสินใจพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง ช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์และรัฐบาลประยุทธ์ เพื่อแสดงให้เห็นและอธิบายถึงความแตกต่างเพียงเล็กน้อยของนโยบายที่เกิดขึ้นกับทั้ง 2 รัฐบาล การวิจัยประการแรกคือนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 รัฐบาลไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ซึ่งความคล้ายคลึงกันของนโยบายของทั้ง 2 รัฐบาล เป็นมาจากการที่ทั้ง 2 รัฐบาลเลือกใช้การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งผลให้เมื่อนโยบายดำเนินไปสู่ขั้นการนำไปปฏิบัติผู้เข้าร่วมประกวดราคาส่วนใหญ่ล้วนเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ ทั้งๆ ที่รัฐบาลประยุทธ์มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีขนาดเล็กกว่าสามารถเข้าสู่กระบวนการประกวดราคาให้มากขึ้นจากการวิจัยพบว่าความเชื่อมโยงกันระหว่างเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลกับการที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่เป็นผู้ดำเนินการสร้างในโครงการรถไฟทางคู่ฯ สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่จึงส่งผลให้นโยบายในเรื่องดังกล่าวของทั้ง 2 รัฐบาลมีความคล้ายคลึงกัน การวิจัยประการที่สองคือความต่อเนื่องของระบบราชการในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย ทั้งๆ ที่การเปลี่ยนแปลงของฝ่ายบริหารนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของผู้มีตำแหน่งทางการเมือง หากแต่ตำแหน่งและบทบาทของฝ่ายข้าราชการยังคงเหมือนเดิม ส่งผลให้ฝ่ายข้าราชการสามารถพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายในช่วงของทั้ง 2 รัฐบาลไปในทิศทางที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่านโยบายการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นระหว่างช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์และรัฐบาลประยุทธ์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การปกครอง ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2560

5780620224 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: POLICY PROCESS, STAKEHOLDERS IN POLICY PROCESS, PRIVILEGED POSITION, CONTINUATION OF WORKING PROCEDURES IN THE BUREAUCRATIC SYSTEM

PORNPHAN PRADIDTHAN: The Policy Making Process to Develop Intercity Rail System. ADVISOR: ASSOC. PROF. PISANU SANGIAMPONGSA, Ph.D., 137 pp.

This research examines the decision making of the intercity rail system in Yingluck and Prayuth Governments in order to show and explain the simply minor difference between the policies in the two Governments. The study first argues that the policies between the two governments do not much differ from each other. Then, it proceeds to explain in detail the reasons behind their similarities. Both governments chose the inter-provincial railway system as a means of the economic development. Within the policies, the bidders of the construction contract mostly constituted large companies. This research argues that there is a close connection between the economic development goals and large construction companies as the contractors in the development of the inter-city rail system, mostly due to the economy of scale as commonly known. This implies the privileged position of large construction companies, which associates with the similarity in the policies to develop the intercity rail system of both governments. Secondly, the continuity of the bureaucracy in its involvement in the policy process also explicates the protraction of the policies from one Government to another - from Yingluck to Prayuth. Regardless of the change of political appointees from a change in administrations, positions and roles of the bureaucracy lingers from one administration to another. That is, the bureaucracy develops and propels rather similar policies in both Governments. Thus, this research argues for the incrementalism, the small change, if any, in the policy making of the inter-city rail system, between Yingluck and Prayuth Governments.

Department: Government Student's Signature

Field of Study: Government Advisor's Signature

Academic Year: 2017

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ตามความคาดหวังของผู้วิจัย เนื่องจากจากความเมตตากรุณาของ รศ.ดร.พิษณุ เสี่ยงมพษ์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาตั้งแต่เริ่มตั้งคำถามการวิจัยตลอดจนการเขียนสรุปผลการวิจัย โดยท่านอาจารย์ไม่เคยที่จะปิดกั้นความคิด และรับฟังความคิดเห็นของผู้วิจัยอยู่เสมอ รวมไปถึงการคำแนะนำในการวิธีการเขียนวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาให้แก่ผู้วิจัย เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาสมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่ความสามารถของผู้วิจัยจะกระทำได้

ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ให้มีความกระชับมากยิ่งขึ้น และรศ.ดร.ปิยากร หวังมหภาพ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ขอขอบคุณครอบครัวประดิษฐ์แท้ที่คอยเป็นกำลังใจ และให้การสนับสนุนในทุกเรื่องตั้งแต่วันแรกที่ผู้วิจัยตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทจนกระทั่งวันที่ผู้วิจัยสำเร็จการศึกษา

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ให้คำแนะนำ ทั้งในเรื่องการเรียน และในเรื่องการจัดทำวิทยานิพนธ์

และท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบคุณสิริกานต์ แก้วคงทอง, เมธาวี คมคาย และนราวดี สุวรรณภูมิ ที่คอยเป็นกำลังใจ และอยู่เคียงข้างผู้วิจัยเสมอมา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญแผนภาพ.....	1
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	4
1.3 คำถามการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	4
1.5 ขอบเขตการวิจัย	6
1.6 คำศัพท์ที่สำคัญในการวิจัย.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.8 ข้อยกจำกัดของการวิจัย.....	7
1.8.1 ข้อยกจำกัดทางด้านข้อมูล	7
1.9 การนำเสนอ.....	7
บทที่ 2 แนวคิด/ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิธีวิจัย	9
2.1 แนวคิด/ทฤษฎี.....	9
2.1.1 แนวคิด Privileged Position of Business (Charles E. Lindblom และ Edward ...	9
J. Woodhouse).....	9
2.1.2 ทฤษฎีระบบราชการ	11

2.1.3 แนวคิด Incrementalism (Charles E. Lindblom).....	14
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
2.3 ระเบียบวิธีวิจัย	18
2.3.1 ประเภทการวิจัย.....	18
2.3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล.....	18
2.3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	18
2.3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	19
บทที่ 3 บริบทที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา.....	21
3.1 ภาพรวมโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย.....	21
3.1.1 การขนส่งทางถนน.....	22
3.1.2 การขนส่งทางราง	23
3.1.3 การขนส่งทางน้ำ	24
3.1.4 การขนส่งทางอากาศ	25
3.2 การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB)	27
3.2.1 ภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB)	27
3.2.2 การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB) กับโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย	28
3.3 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย	29
3.3.1 ที่มาและความสำคัญของโครงการ.....	29

3.3.2 ประโยชน์ของโครงการ.....	30
3.3.3 ลักษณะของโครงการ.....	31
3.3.4 การประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction) เพื่อหาบริษัท.....	32
ธุรกิจรับเหมามาดำเนินการก่อสร้าง.....	32
3.4 กระบวนการทางนโยบายของโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเล ตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย.....	34
3.4.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะ “ผู้อนุมัตินโยบาย”.....	34
3.4.2 รัฐบาล คสช. ในฐานะ “ผู้สานต่อนโยบาย”.....	39
3.5 ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย.....	41
3.5.1 ตัวแสดงฝ่ายการเมือง.....	41
3.5.1.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับ รัฐบาล คสช. : บทบาทที่มีต่อ กระบวนการนโยบาย.....	41
3.5.2 ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ.....	42
3.5.2.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับ รัฐบาล คสช. : บทบาทที่มีต่อ กระบวนการนโยบาย.....	42
3.5.3 ตัวแสดงฝ่ายธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง.....	42
3.5.3.1 ภาพรวมของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง.....	42
3.5.3.2 รูปแบบบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง.....	44
3.5.3.3 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับ รัฐบาล คสช. : สัดส่วนการรับงาน ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง.....	46
3.6 ขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR).....	48
3.6.1 ขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 : รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช.	49
บทที่ 4 ผลการวิจัย.....	52

4.1 ผลการวิจัยประการที่ 1 : จากเป้าหมายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลคสช. ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ ผู้สังเกตการณ์ให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่.....	53
4.1.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. กับความต้องการที่จะเพิ่ม ศักยภาพทางเศรษฐกิจ	53
4.1.1.1 การแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.....	53
4.1.1.2 การแถลงนโยบายของรัฐบาล คสช.....	55
4.1.2 จากการแถลงนโยบายรัฐบาล คสช. สู่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี.....	56
4.1.3 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับ การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คสช. 58	58
4.1.4 ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน : แนวทางการพัฒนา เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คสช.....	62
4.1.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : ปัจจัยสนับสนุนในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ	65
4.1.6 จากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	67
4.1.6.1 ก่อนจะถึงแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	67
4.1.6.2 ความเชื่อมโยงกันของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี.....	71
4.1.7 การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ	77
4.1.7.1 จากแผนยุทธศาสตร์โดยภาพรวม สู่แผนยุทธศาสตร์ และ แผนปฏิบัติการเฉพาะด้าน	77

ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์.....	77
4.1.8 ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ กับแผน.....	79
เฉพาะด้านการคมนาคม และขนส่ง	79
4.1.8.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคม 20 ปี	79
4.1.8.2 แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย.....	81
4.1.8.3 แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง (action plan) ระยะเร่งด่วน	83
พ.ศ.2558.....	83
4.1.9 ยุทธศาสตร์ที่ 9 : การพัฒนาเมือง,ภาค, และพื้นที่ทางเศรษฐกิจ กับแผน.....	85
เฉพาะด้านการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก	85
4.1.9.1 จากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard	85
Development Plan : ESB) สู่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	85
การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard	85
Development.....	85
Plan : ESB)	85
4.1.9.2 คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 กับการพัฒนา	87
เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	87
4.1.9.3 จากคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 : การพัฒนา.....	88
เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สู่ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาค	88
ตะวันออก	88
4.1.10 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง.....	90
ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย : การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออก เพื่อบรรลุ	90
เป้าหมายทางเศรษฐกิจ	90
4.1.11 จากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คสช. สู่สิ่ง	91

ที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของบริษัทธุรกิจรับเหมา ก่อสร้างรายใหญ่.....	91
4.1.11.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจ รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่.....	92
ขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาใน ..	92
ฐานะเครื่องยืนยันการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง รายใหญ่.....	92
4.1.11.2 รัฐบาล คสช. กับการความสามารถในการรักษาการมีสถานะพิเศษ.....	98
พิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่.....	98
ขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา	99
ความสามารถในการรักษาการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมา ก่อสร้าง แม้รัฐบาล คสช. จะมีความมุ่งหวังที่จะเพิ่มผู้เข้า แข่งขัน” ในการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนของภาครัฐ.....	99
4.1.12 การถือครองทรัพย์สินบุคคลที่มีคุณภาพ กับการมีสถานะพิเศษของบริษัท	102
ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง	102
4.1.12.1 หน้าที่ของตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการ	103
4.2 ผลการวิจัยประการที่ 2 : ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของความสามารถใน การปฏิบัติหน้าที่.....	110
4.2.1 ความต่อเนื่องของระบบราชการ : ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่.....	110
4.2.1.1 สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) : ในฐานะผู้มี อำนาจหน้าที่ในการแสดงความเห็นทางนโยบาย.....	114
4.2.2 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง	116
ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย กับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของ เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย	116

4.2.3 โครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง.....	117
ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย กับขั้นตอนการประกวดราคาด้วยวิธีทาง อิเล็กทรอนิกส์ (e – auction).....	117
4.2.4 โครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง.....	119
ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย กับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณ ที่จะเวนคืน	119
บทที่ 5 สรุป	125
5.1 ประการที่ 1 คือ จากความต้องการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของทั้งรัฐบาลยิ่ง ลักษณ์ และรัฐบาล คสช. นำไปสู่สิ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของธุรกิจ.....	125
รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่.....	125
5.2 ประการที่ 2 คือ ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของการดำเนินงานใน ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	127
รายการอ้างอิง.....	130
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	137

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 กระบวนการทางนโยบายของโครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลอง สิบเก้า – แก่งคอย	36
ตารางที่ 2 สรุปความสัมพันธ์ระหว่างขนาดกับเป้าหมายการรับงานของหมาบริษัทธุรกิจ รับเหมาก่อสร้าง	46
ตารางที่ 3 รายได้ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 5 อันดับแรก (ปี 2558 – 2559).....	47
ตารางที่ 4 สัดส่วนการรับงานจากภาครัฐ : ภาคเอกชนของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง	48
ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบตัวอย่างขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 บางประการช่วงรัฐบาลยิ่ง ลักษณ์ และรัฐบาล คสช. ในโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเล ตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย.....	49
ตารางที่ 6 แสดงรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ถูกกำหนดในแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี.....	59
ตารางที่ 7 แสดงความคล้ายคลึงกันของแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี.....	70
ตารางที่ 8 แสดงสาระสำคัญของแนวทางการพัฒนาที่ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ปัจจัย สนับสนุนทั้ง 4 ยุทธศาสตร์.....	74
ตารางที่ 9 แสดงตัวอย่างขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 (Terms Of Reference : TOR) คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเล ตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย.....	92
ตารางที่ 10 แสดงสารนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในช่วง รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช	123

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 แสดงสมมติฐานการวิจัยทั้ง 2 ประการ และ conceptualized framework ของงานวิจัย.....	5
แผนภาพที่ 2 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล คสช. กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง.....	41
แผนภาพที่ 3 แสดงความเชื่อมโยงของแนวทางการพัฒนาทั้ง 4 ประการ ของยุทธศาสตร์ที่ 2.....	62
แผนภาพที่ 4 ความเชื่อมโยงกันของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	73
แผนภาพที่ 5 แสดงความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 สู่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	78

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากกล่าวถึงบริบทของสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม โดยเฉพาะบริบททางการเมืองในช่วงตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาซึ่งมีความเป็นพลวัตอย่างมาก กล่าวคือ การที่บริบททางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีสาเหตุมาจากการสิ้นสุดวาระของรัฐบาลจะต้องมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีสาเหตุมาจากการเข้ามาแทรกแซงอำนาจทางการเมืองอันไม่เป็นไปตามวิถีปฏิบัติประชาธิปไตยของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง อย่างการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยหลังจากนั้นไม่นานคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศในนามรัฐบาล คสช. แทนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561)

จากการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม มักก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ตามมาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะมิติที่สำคัญอย่างกระบวนการทางนโยบาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายอยู่เสมอ หากแต่ในทางกลับกันตัวแสดงอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายกลับไม่ค่อยได้รับผลกระทบ หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าใดนัก โดยเฉพาะตัวแสดงที่มีบทบาทต่อกระบวนการทางนโยบายอย่างหน่วยงานราชการ และข้าราชการประจำ (ตำแหน่งของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย) และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มทุนที่อยู่ในพื้นที่นโยบาย (policy area) นั้นๆ ส่งผลให้ในสภาพความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกระบวนการทางนโยบายมากเท่าใดนัก

กล่าวคือ นโยบายสาธารณะที่ผ่านกระบวนการทางนโยบายจนสามารถนำไปปฏิบัติ (implementation) ได้นั้น มักจะเป็นนโยบายที่ถูกปรับปรุงแก้ไข หรือมีการปรับเปลี่ยนสาระนโยบายเพียงเล็กน้อยมากกว่าที่จะคิดริเริ่มสร้างสรรค์นโยบายใหม่ๆ หรือปรับเปลี่ยนสาระนโยบายให้ต่างไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น ส่งผลให้ผู้วิจัยจึงเลือกนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง โดยใช้โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากโครงการก่อสร้างทางคู่ เป็นโครงการที่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง¹ (หากแต่ยังไม่มีรัฐบาลใดสามารถดำเนินการโครงการก่อสร้างทางคู่ ได้อย่างเป็นรูปธรรม) เพราะถ้าหากสามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ตามมามากมาย ดังนี้

ประการแรก : ช่วยเพิ่มความจุของทางรถไฟให้มากขึ้นอย่างน้อย 1 เท่าตัว เพื่อให้สามารถเดินรถได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง : ช่วยเพิ่มความสามารถให้รองรับการขนส่งสินค้า ระหว่างเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและท่าเรือแหลมฉบังไปยังภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประการที่สาม : ช่วยพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการด้านการขนส่งสินค้าหันมาใช้บริการขนส่งระบบรางมากขึ้น เนื่องจากการขนส่งระบบรางเป็นรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน และมีต้นทุนในการขนส่งที่ต่ำกว่าการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ

ประการที่สี่ : ช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการในการใช้บริการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

จากประโยชน์ของการดำเนินการโครงการก่อสร้างทางคู่ สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการโครงการดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของระบบรางเท่านั้น หากแต่การพัฒนาคมนาคมระบบรางยังเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ช่วยพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ภาคตะวันออกให้มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้นอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้รับความสนใจอย่างมากตั้งแต่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งโครงการก่อสร้างทางคู่ ได้เข้าสู่กระบวนการทางนโยบายจนเกือบถึงขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากแต่คณะรัฐมนตรีไม่สามารถอนุมัติในดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวได้ เนื่องจากยังติดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

¹ โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปจนถึงรัฐบาล คสช.

หลังจากที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หมดวาระลง รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศต่อ ส่งผลให้โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้กลับเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายอีกครั้ง จนในที่สุด คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้สามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวได้ในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2555 โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ส่งผลให้การรถไฟมีหน้าที่ในการจัดการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction) เพื่อหาบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เหมาะสมมาดำเนินการก่อสร้าง หากแต่การประกวดราคาที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เสียก่อน

หลังจากเกิดการรัฐประหารได้ไม่นาน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้ามาบริหารประเทศอย่างเต็มรูปแบบในนามรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ยังคงได้รับความสนใจจากรัฐบาล คสช. และได้นำโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ มาสานต่อจากขั้นตอนที่ได้กระทำค้างไว้ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เนื่องจากโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 ที่ต้องการให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาล คสช. ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้การเข้ามาบริหารประเทศแทนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ของรัฐบาล คสช. ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับตัวแสดงฝ่ายการเมือง ขณะที่ตัวแสดงอื่นๆ ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ และตัวแสดงฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ยังคงเป็นตัวแสดงเดิมที่สามารถแสดงบทบาทของตนในกระบวนการทางนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง หรือในอีกแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวแสดงฝ่ายการเมืองมีอาจทำให้ตัวแสดงข้าราชการประจำ และตัวแสดงฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองได้รับผลกระทบแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาว่าภายใต้เงื่อนไขที่ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับตัวแสดงฝ่ายการเมืองตามมา หากแต่ตัวแสดงอื่นๆ อย่างตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ และตัวแสดงฝ่ายธุรกิจรับเหมาก่อสร้างกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด โดยภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวอะไรคือสาเหตุที่

ส่งผลให้สาระนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาล คสช. มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ได้ไปก่อนหน้านี้ นำไปสู่วัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้สาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองช่วงรัฐบาล คสช. จึงมีเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

1.3 คำถามการวิจัย

เพราะเหตุใด สาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองช่วงรัฐบาล คสช. จึงมีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อย (incremental changes) เท่านั้น

จากคำถามการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยไว้ 2 ประการ เพื่อให้สมมติฐานทั้ง 2 ประการ เป็นแนวทางในการตอบคำถามวิจัยครั้งนี้ โดยสมมติฐานทั้ง 2 ประการมีรายละเอียด ดังนี้

1.4 สมมติฐานการวิจัย

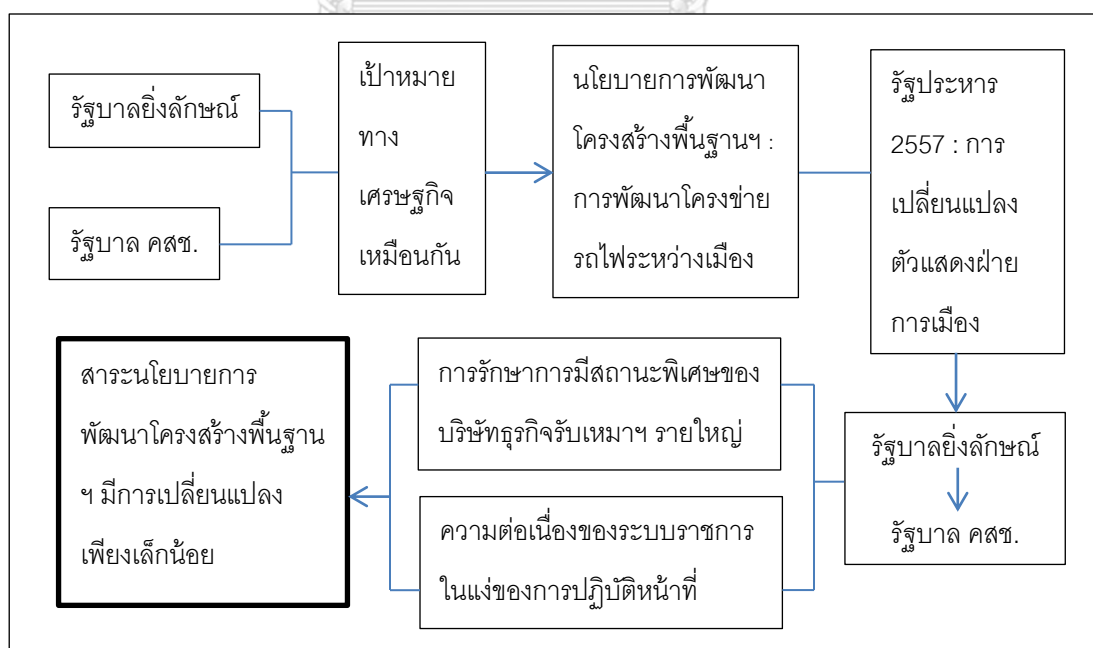
1.4.1 การที่รัฐบาล คสช. และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีความต้องการที่จะพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจเหมือนกัน ส่งผลให้ทั้ง 2 รัฐบาล ต่างเลือกนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ จากเป้าหมายในเรื่องดังกล่าว นำไปสู่สิ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับตัวแสดงฝ่ายการเมือง หากแต่บริษัทธุรกิจรายใหญ่ยังคงสามารถรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาเอาไว้ได้ดังเดิม โดยผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิด Privileged Position of Business (Charles E. Lindblom และ Edward J. Woodhouse) เพื่อประกอบการพิสูจน์สมมติฐาน

1.4.2 การที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีภาระหน้าที่ ที่ถูกกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง (fixed official duties) ส่งผลให้ฝ่ายข้าราชการประจำยังคงสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึง “ความต่อเนื่องของระบบราชการ (continuity)” ที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับตัวแสดงฝ่ายการเมืองก็เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยผู้วิจัยเลือกใช้ทฤษฎีระบบราชการ เพื่อประกอบการพิสูจน์สมมติฐาน

จากสมมติฐานทั้ง 2 ประการข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ยังคงสามารถรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ดังเดิม ประกอบกับความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ ได้ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงสาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองช่วงรัฐบาล คสช. มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อยเท่านั้น (incremental change)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปสมมติฐานการวิจัยทั้ง 2 ประการ เป็นแผนภาพ และใช้แผนภาพนี้เป็น conceptualized framework ของงานวิจัยได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 1 แสดงสมมติฐานการวิจัยทั้ง 2 ประการ และ conceptualized framework ของงานวิจัย



1.5 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการวิจัย โดยใช้โครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ในช่วงช่วงปี 2557– 2560 เป็นกรณีศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้สภาวะของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองช่วงรัฐบาล คสช. จึงมีการเปลี่ยนแปลงไปช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

1.6 คำศัพท์ที่สำคัญในการวิจัย

1.6.1 กระบวนการทางนโยบาย หมายถึง กระบวนการที่เริ่มตั้งแต่การเขียนแผนการดำเนินการ (โครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย) ของฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อขออนุมัติให้สามารถดำเนินการต่อจากขั้นตอนที่ได้กระทำค้างไว้ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปจนถึงขั้นตอนของการจัดประกวดราคา

1.6.2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายในการตัดสินใจในการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองประกอบด้วย 3 ฝ่าย มีรายละเอียดดังนี้

1.6.2.1 ฝ่ายการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงรัฐบาล คสช. (พ.ศ. 2557 – 2560) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางนโยบาย

1.6.2.2 ฝ่ายข้าราชการประจำ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ และหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ ซึ่งตำแหน่งภาระหน้าที่ของข้าราชการประจำ และขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่พวกเขาสังกัดอยู่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางนโยบาย

1.6.2.3 ฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง หมายถึง บริษัทชินโ – ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) เนื่องจากบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่ชนะการประกวดราคา (สัญญาที่ 1) เพื่อเป็นผู้ดำเนินการในโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

1.6.3 สถานะพิเศษ หมายถึง ในสภาพทั่วไปของแต่ละสังคมมักจะมีปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อให้แต่ละกลุ่มคนมีสถานะไม่เท่าเทียมกันโดยธรรมชาติ ซึ่งผลที่ตามมาคือ การที่จะมีกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีสถานะพิเศษมากกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคม ส่งผลให้คนกลุ่มนี้มีศักยภาพมากพอที่จะกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

1.6.4 ความต่อเนื่องของระบบราชการ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่ข้าราชการประจำบุคคลนั้นถือครองอยู่ อันเป็นผลมาจากการที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง (fixed official duties) จึงเป็นการยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับฝ่ายข้าราชการประจำ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับฝ่ายการเมือง

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถค้นพบสาเหตุที่ทำให้สาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองที่เกิดขึ้นช่วงรัฐบาล คสช. มีเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

1.8 ข้อจำกัดของการวิจัย

1.8.1 ข้อจำกัดทางด้านข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อจำกัดในการเข้าถึงผู้ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทางนโยบายด้วยวิธีการสัมภาษณ์ โดยเฉพาะตัวแสดงฝ่ายการเมืองทั้งในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. เป็นเหตุให้ผู้วิจัยมีความจำเป็นที่จะต้องใช่วิธีการศึกษาด้วยการรวบรวมเอกสารที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย เช่น แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 – 12 และยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปี 2558 – 2564 เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาครั้งนี้

1.9 การนำเสนอ

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาทั้งหมดออกเป็น 5 บท ประกอบด้วยบทที่ 1 บทนำ โดยจะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับที่มาและความสำคัญของปัญหาไปจนถึงข้อจำกัดทางด้านข้อมูลของการวิจัย ต่อมาจะเป็นบทที่ 2 ที่ผู้วิจัยจะอธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎี รวมไปถึงงานวิจัย

ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องและผู้วิจัยทำการศึกษา ตามมาด้วยบทที่ 3 จะกล่าวถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับ
กรณีศึกษา ต่อจากนั้นจะเป็นบทที่ 4 ซึ่งผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงผลการวิจัยทั้งในเชิงแนวคิด/
ทฤษฎี และหลักฐานเชิงประจักษ์ และบทสุดท้าย คือ บทที่ 5 จะเป็นการสรุปเกี่ยวกับการวิจัยครั้ง
นี้ทั้งหมด



บทที่ 2

แนวคิด/ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และระเบียบวิธีวิจัย

2.1 แนวคิด/ทฤษฎี

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิด/ทฤษฎี ดังนี้

2.1.1 แนวคิด Privileged Position of Business (Charles E. Lindblom และ Edward J. Woodhouse)

2.1.2 ทฤษฎีระบบราชการ

2.1.3 แนวคิด Incrementalism (Charles E. Lindblom)

โดยแต่ละแนวคิด/ทฤษฎี มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิด Privileged Position of Business (Charles E. Lindblom และ Edward J. Woodhouse)²

แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่า สภาพทั่วไปของแต่ละสังคมมักมีปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อให้แต่ละกลุ่มคนมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยธรรมชาติ ซึ่งผลที่ตามมาคือ การที่จะมีกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีสถานะพิเศษ (privileged position) มากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม เช่น กลุ่มทุนในภาคธุรกิจ เป็นต้น

การมีสถานะพิเศษของกลุ่มคนบางกลุ่ม ส่งผลให้พวกเขามีศักยภาพมากพอที่จะกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลมักจะแสดงบทบาทในการโน้มน้าว หรือชักจูงให้กระทำการต่างๆ ผ่านทางนโยบาย เพื่อให้กลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษแสดงบทบาทของตน (performance) อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม

² Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The Policy – Making Process Third Edition*, Third Edition. (New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1993), pp. 90 -103.

การแสดงบทบาทของกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษ มักจะมีลักษณะเฉพาะ (unique) และมักจะแสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายได้โดยตรง โดยกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งแต่อย่างใด โดยเฉพาะการแสดงบทบาทต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจ

ดังนั้น นโยบาย (policy) จึงเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในสังคม เพราะทั้งรัฐบาลและกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษมีผลประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างตอบแทนกันได้อย่างชัดเจน

กล่าวคือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจต่อความต้องการของกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อสิ่งที่ประชาชนทั่วไปเรียกร้องผ่านการเลือกตั้ง หรือผ่านกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เนื่องจากรัฐบาลมีความเชื่อว่า หากเพิกเฉยต่อความต้องการของกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะภาคในช่วงเวลาที่ภาคเศรษฐกิจในขณะนั้นอ่อนแอให้มีเพียงไม่กี่ปัจเจกที่มีความสามารถในการถือครองทรัพยากร ส่งผลให้สิ่งที่รัฐบาลพึงกระทำคือ การดำเนินนโยบายไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษ เพื่อให้นโยบายเป็นเครื่องมือในการโน้มน้าวให้กลุ่มคนเหล่านั้นแสดงบทบาทของตนออกมา เพราะบทบาทที่กลุ่มคนที่มีสถานะแสดงออกมามักจะส่งผลดีต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น หากรัฐบาลไม่ออกนโยบายในลักษณะดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคเศรษฐกิจ ซึ่งความเสียหายที่เกิดกับภาคเศรษฐกิจอาจส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้

ด้วยเหตุนี้ หากสังคมใดรัฐบาลมีอาจสร้างให้ตนอยู่ในตำแหน่ง หรืออยู่ในสถานะที่มีความแข็งแกร่งเกินกว่ากลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษสามารถทำได้ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจ ผลที่ตามมาคือ กลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษจะสามารถรักษาการมีสถานะพิเศษ ซึ่งช่วยให้พวกเขามีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลเหนือคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมได้ต่อไป

จากสิ่งที่ได้กล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการมีสถานะพิเศษของกลุ่มคนบางกลุ่มส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถรับประโยชน์จากการแสดงบทบาทของรัฐบาล 2 ประการ คือ ประการแรกประโยชน์จากการที่รัฐบาลออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษ

มากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม และประการที่สองประโยชน์จากการที่รัฐบาลยอมให้กลุ่มคนที่มีสถานะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การที่รัฐบาลให้ความสนใจ หรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนที่มีสถานะพิเศษมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม มีสาเหตุมาจากการกระทำของกลุ่มคนเหล่านี้มักจะส่งผลกระทบต่อภาพรวมของสังคม เช่น การกำหนดอัตราภาษีที่ไม่สูงมาก เพื่อให้เกิดการลงทุนในภาคธุรกิจมากยิ่งขึ้น หรือการออกนโยบายที่ใช้งบประมาณอย่างมหาศาล เพื่อให้เกิดทั้งการลงทุน และการจ้างงานจากภาคเอกชน ซึ่งการออกนโยบายในลักษณะดังกล่าว มักมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการเติบโตของเศรษฐกิจโดยภาพรวมที่มากขึ้นตามมา

2.1.2 ทฤษฎีระบบราชการ³

ทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่าระบบราชการ หมายถึง ระบบการทำงานที่ทุกปัจเจกต้องมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการใช้ดุลยพินิจในการทำหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วง⁴

ระบบราชการสามารถแยกออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่

1.) มองว่าระบบราชการว่าเป็นสถาบันหนึ่งของสังคม ดังนั้นระบบราชการจึงมีลักษณะสำคัญคือ มีความต่อเนื่อง, มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ, มีผลประโยชน์ที่ต้องรักษา และมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง ส่งผลให้ระบบราชการในลักษณะนี้ยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลง

2.) มองว่าระบบราชการเสมือนเป็นรูปแบบการจัดการองค์กรรูปแบบหนึ่ง หรือระบบการบริหาร/ระบบการทำงานของรัฐบาลนั่นเอง⁵ ซึ่งหากมองว่าระบบราชการเสมือนเป็นเพียงรูปแบบการจัดการองค์กรรูปแบบหนึ่งที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่างๆ ที่ค่อนข้างตายตัว ส่งผลให้ระบบราชการนั้นง่ายที่จะปรับเปลี่ยนแก้ไข-ปรับปรุง เมื่อต้องเผชิญกับปัญหา

³ ไชยรัตน์ เจริญอุฬาร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ : การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 40 - 43.

⁴ Elliott Jaques, *A General Theory of Bureaucracy* (London: Heinemann Educational Books Ltd, 1993), p. 62.

⁵ ไชยรัตน์ เจริญอุฬาร, หน้า 40.

องค์ประกอบของระบบราชการ⁶

1.) Fixed official duties : หน้าที่ของแต่ละตำแหน่งจะมีความเฉพาะในขอบเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ และยากต่อการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่ความต่อเนื่อง (continuity) เนื่องจากหน้าที่เหล่านี้จะถูกแสดงโดยข้าราชการประจำ แตกต่างจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงที่มักมีการแปรผันไปตามบริบททางเมือง พวกเขาจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างต่อเนื่องเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำ

2.) Hierarchy of Authority : เปรียบเสมือนเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ โดยทุกตำแหน่งจะรับผิดชอบต่อผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่าตน (a higher official level) ซึ่งผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีหน้าที่ในการควบคุม เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ

3.) System of Rules : กฎ (rules) เปรียบเสมือนเป็นสิ่งที่ใช้ควบคุมพฤติกรรม และเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง ซึ่งมีส่วนช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความรับผิดชอบ และมีจริยธรรม (behavioral rules) นอกจากนี้ยังมีกฎที่เปรียบเสมือนเป็นเงื่อนไข หรือวิธีการที่บอกว่าเมื่อเกิดสถานการณ์หนึ่งๆ ขึ้น ข้าราชการจะสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างไร (technical rules) เพื่อให้แน่ใจว่าข้าราชการจะตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามแนวทางที่กำหนดไว้

4.) Technical Expertise : ข้าราชการจะถูกแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งตามความเชี่ยวชาญของพวกเขา ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้พวกเขาใช้ความสามารถเฉพาะด้านมาปรับปรุงงานที่ได้รับมอบหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

⁶ Jonathan R. Tompkins, *Organization Theory and Public Management* (The United States of America: Thomson Learning, Inc, 2005), pp. 49 - 52.

5.) Career Service : ข้าราชการคือ ผู้ที่เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน
 เนื่องจากอาชีพของพวกเขาเปรียบเสมือนผู้ให้บริการสาธารณะ หากแต่ข้าราชการจะได้รับเงินเดือน
 และมีความมั่นคงในหน้าที่การงานสูง ส่งผลให้ข้าราชการกลายเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ
 ด้าน (the technical superiority) และมีความรับผิดชอบและภักดีต่อองค์กร แทนที่จะเป็นตัว
 บุคคล

6.) Written Documentation : เป็นวิธีการที่ช่วยให้มั่นใจว่าการปฏิบัติหน้าที่
 ต่างๆ จะสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) มาและไป (มักมี
 การแปรผันไปตามบริบททางการเมือง) ส่งผลให้การจดบันทึกข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญใน
 กระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มักตั้งอยู่บนฐานของสิ่งเกิดขึ้นแล้วในอดีต อีกทั้งการจด
 บันทึกข้อมูลยังเสมือนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง
 ต่างๆ โดยผู้บริหารจะใช้การจดบันทึกข้อมูลในการประเมิน และควบคุมการทำงานของผู้อยู่ได้
 บังคับบัญชา ในขณะที่เดียวกันผู้อยู่ได้บังคับบัญชาก็ยังสามารถใช้การจดบันทึกข้อมูลเป็นเครื่อง
 ยืนยันว่าพวกเขาได้ปฏิบัติตามกฎ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว

อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริงระบบราชการกลับเป็นผลลัพธ์ของการ
 ผสมผสานของ 2 ลักษณะใหญ่ เป็นเหตุให้ระบบราชการจึงเปรียบเสมือนสถาบันทางสังคมสถาบัน
 หนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ นำไปสู่การที่ระบบราชการยากต่อการ
 เปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งก่อให้เกิดความต่อเนื่องในภาระหน้าที่การทำงาน (continuity) จนมีลักษณะ
 การทำงานที่เป็นกิจวัตร (routine work) และมักจะออกกฎระเบียบมากมาย เพื่อนำมาใช้ในการ
 แก้ปัญหา

2.1.3 แนวคิด Incrementalism (Charles E. Lindblom)⁷

แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่าการตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย : มิได้เกิดจากการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสามารถที่จะระบุเป้าหมาย หรือสามารถศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของทุกทางเลือกนโยบาย (policy choice) ที่มีอยู่ขณะนั้นอย่างถี่ถ้วน และครอบคลุมในทุกแง่มุม (comprehensive rationality)⁸

หากแต่การตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเกิดจากการตัดสินใจที่อยู่บนฐานของสิ่งที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเคยกระทำ หรือถูกเลือกมาแล้วในอดีตมากกว่าที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใหม่ ๆ หรือทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาอย่างครอบคลุม

เนื่องจากในสภาพความเป็นจริง การตัดสินใจของผู้ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายไม่สามารถทำให้การพิจารณาเลือกสิ่งหนึ่งอย่างครอบคลุมแยกออกจากสภาวะที่เป็นการเมืองได้ เนื่องจากการตัดสินใจเลือกสิ่งหนึ่งย่อมมีอีกสิ่งหนึ่งที่ถูกละทิ้งไปเสมอ หรืออาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเมืองนั่นเอง

กล่าวคือ การตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายมักก่อให้เกิดผู้ที่ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์อยู่เสมอ จึงส่งผลให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างเป้าหมายที่ตนเองต้องการกับเป้าหมายที่ตัวแสดงอื่นๆ ในสังคมต้องการ โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายต้องสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มคนต่างๆ ในสังคม เช่น พรรคการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน เป็นต้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายตัดสินใจเลือก จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งแล้ว

⁷ Paul Cairney, *Understanding Public Policy Theories and Issue* (PALGRAVE MACMILLAN, 2012), pp. 98 - 110.

⁸ *Comprehensive Rationality* หมายถึง แนวคิดหนึ่งที่ใช้ในการระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายต้องกำหนดคุณค่า (values) และเป้าหมาย (aims) ของนโยบาย และศึกษาทำความเข้าใจถึงผลที่จะเกิดขึ้นของทุกทางเลือกนโยบายที่มีให้ครอบคลุมในทุกแง่มุมเท่าที่สามารถจะทำได้

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายมีต้นทุนของการตัดสินใจเลือกที่ต้องแบกรับสูงมาก ส่งผลให้เมื่อพวกเขาต้องตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใด เพื่อตอบสนอง หรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายมักจะตัดสินใจเลือกสิ่งที่เคยใช้มาก่อนหน้านี้ หรือเลือกใช้นโยบายเดิมแทนที่จะใช้ทรัพยากรที่พวกเขามีในการพิจารณาหาทางเลือก หรือริเริ่มนโยบายใหม่ๆ

ด้วยเหตุนี้ ส่งผลให้ในท้ายที่สุดการดำเนินนโยบายจึงมักจะมีการปรับเปลี่ยน-ลดจากนโยบายเดิม หรือหากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพียงเล็กน้อย (incremental change) มากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายทั้งหมด เนื่องจากการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ นั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายจะต้องศึกษาหาทางเลือก และผลที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือกต่างๆ อย่างครอบคลุมในทุกๆ ด้าน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรที่พวกเขามีมากกว่าประโยชน์ที่พวกเขาจะได้รับก็เป็นได้

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า งานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายมีค่อนข้างมาก และมีความหลากหลาย โดยแต่ละงานวิจัยมักจะเลือกเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทางนโยบาย โดยเลือกใช้พื้นที่นโยบาย (policy area) ที่แตกต่างกันไปตามความสนใจของผู้วิจัย เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยนั้นๆ เช่น ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (agenda setting) ขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบาย (decision making) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นต้น

กล่าวคือ งานวิจัยในเรื่องหนึ่งอาจมุ่งความสนใจไปที่ขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบาย ในพื้นที่นโยบายเศรษฐกิจ อย่างเช่น รายงานวิจัยเรื่อง *An Alternative Interpretation of Economic Policy Determination in Thailand : An Important Interplay of Bureaucracy, Political Power and Private Business*⁹ ซึ่งรายงานวิจัยดังกล่าวมองว่า นโยบายเศรษฐกิจนั้น

⁹ Medhi Krongkaew, "An Alternative Interpretation of Economic Policy Determination in Thailand : An Important Interplay of Bureaucracy, Political Power and Private Business," (Bangkok: Institute of East Asian Studies, 1997), pp.9 - 20.

เปรียบเสมือนสินค้า และบริการอย่างหนึ่ง โดยนโยบายทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงฝ่ายอุปสงค์ (demand side)¹⁰ และตัวแสดงฝ่ายอุปทาน (supply side) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย หากแต่ในสภาพความเป็นจริงของขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบายกลับพบว่า ข้าราชการประจำมีส่วนไม่น้อยในการตัดสินใจทางนโยบาย เนื่องจากข้าราชการประจำมีกฎหมายรองรับ เพื่อไม่ให้ถูกละเมิด หรือกระทำมิชอบโดยฝ่ายการเมือง ประกอบกับความอ่อนแอของฝ่ายรัฐสภา ส่งผลให้ฝ่ายรัฐสภามีอำนาจเพียงเล็กน้อยในการพิจารณาการกระทำกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายข้าราชการ

นอกจากนี้รายงานวิจัยดังกล่าวยังพบว่า ภายหลังที่เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 ในช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติลาสุลานนท์ (ปี 2523) เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่ปรึกษารัฐบาล, สภาพัฒนา และกลุ่มเทคโนโลยี จึงแนะนำให้รัฐบาลตั้งภาคเอกชน (ในขณะนั้นมีความเข้มแข็งมาก) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ในท้ายที่สุดภาคเอกชนกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่นั้นมา

ในขณะที่ งานวิจัยอีกเรื่องหนึ่งอย่าง การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด้อม¹¹ ซึ่งงานวิจัยเรื่องดังกล่าวได้ทำการศึกษาถึงขั้นตอนการเข้าสู่วาระนโยบาย (agenda setting) ของโครงการรถไฟความเร็วสูง โดยใช้แนวคิดตัวแบบพหุนิยมของจอห์น คิงด้อม มาทำความเข้าใจความเป็นมาของนโยบาย เพื่อสร้างตัวแบบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของโครงการรถไฟความเร็วสูง

จากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขั้นตอนการเข้าสู่วาระนโยบาย มีความสอดคล้องกับตัวแบบพหุนิยมของจอห์น คิงด้อม ทั้ง 3 กระแส ได้แก่ กระแสการเมือง, กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย หากแต่ในบริบทสังคมไทยกระแสทั้ง 3 ไม่ได้อยู่แยกจากกันอย่างเป็น

¹⁰ ตัวแสดงฝ่ายอุปสงค์ (demand side) ได้แก่ 1.) ประชาชนทั่วไป หรือประชาชนกลุ่มเป้าหมาย 2.) กลุ่มผลประโยชน์ 3.) สื่อมวลชน 4.) นักวิชาการ

ตัวแสดงฝ่ายอุปทาน (supply side) ได้แก่ 1.) ชนชั้นนำ 2.) เทคโนโลยี 3.) พรรคการเมือง 4.) รัฐสภา

¹¹ ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวินธุ์, "การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 73 - 110.

อิสระดังที่แนวคิดดังกล่าวได้เสนอไว้ ขณะเดียวกันงานวิจัยเรื่องนี้ยังชี้ให้เห็นว่า หากต้องการให้โครงการรถไฟความเร็วสูงสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น การเมืองต้องมีเสถียรภาพ ประกอบกับเศรษฐกิจต้องมีความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนของภาครัฐที่ต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมาก รวมถึงการตระหนักรู้ถึงความจำเป็นในการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงของประชาชนโดยทั่วไปด้วย

นอกจากงานวิจัย 2 เรื่องที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ยังมีงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลหนึ่งไปเป็นอีกรัฐบาลหนึ่งจะส่งผลอย่างไรต่อการดำเนินนโยบาย อย่างงานวิจัยเรื่อง *การเปลี่ยนรัฐบาลกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายปราบปรามยาเสพติด*¹² ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้ทำการศึกษาว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไปเป็นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นำไปสู่การดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ของการกำหนด และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากทั้ง 2 รัฐบาล ต่างเผชิญกับบริบททางการเมือง และเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ประกอบกับทั้ง 2 รัฐบาล มาจากพรรคการเมืองที่มีพื้นฐานแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ในท้ายที่สุดยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการกำหนด และการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน

จากงานวิจัยทั้ง 3 เรื่อง ได้กล่าวไปข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าผู้วิจัยแต่ละคนมักจะให้ความสนใจกับขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการ และพื้นที่นโยบายที่แตกต่างกันไป โดยผู้วิจัยจะหยิบยกประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ มาทำการศึกษา เพื่อพิสูจน์สมมติฐาน ด้วยระเบียบวิธีวิจัยที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ ส่งผลให้ดิฉันในฐานะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษา เพื่อหาสาเหตุที่ทำให้สาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการตัดสินใจพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองในช่วงรัฐบาล คสช. มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยใช้โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เป็นกรณีศึกษา

¹² นำพล สุวรรณภาค, "การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายปราบปรามยาเสพติด," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 51 - 172.

2.3 ระเบียบวิธีวิจัย

2.3.1 ประเภทการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ

2.3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

2.3.2.1 การรวบรวมเอกสาร

2.3.2.2 การสัมภาษณ์

2.3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 วิธี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.3.1 การรวบรวมเอกสาร

2.3.3.1.1 การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาคอนกรีตระหว่างเมือง, ขอบเขตของงาน (Terms Of Reference) ของโครงการก่อสร้างทางคูน้ำเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เป็นต้น

2.3.3.1.2 การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง เช่น บทความวิทยานิพนธ์ หรืองานวิจัย และข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคอนกรีตระหว่างเมือง เป็นต้น

2.3.3.2 การสัมภาษณ์

2.3.3.2.1 การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (standardized or structured interview) เพื่อช่วยให้ผู้สัมภาษณ์ (interviewer) สามารถเก็บข้อมูลได้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ที่ได้ตั้งไว้

2.3.3.2.2 การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (non – structure interview or unstructured interview) เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ (interviewee) สามารถแสดงอารมณ์ความรู้สึกต่อเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.3.2.2.1 ผู้ที่เป็นตัวแทนของฝ่ายข้าราชการประจำ/รัฐวิสาหกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น ตัวแทนจากการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และตัวแทนจากกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

2.3.3.2.2 ผู้ที่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่บริษัท/กลุ่มทุนที่มีปฏิสัมพันธ์กับทางภาครัฐ เป็นต้น

2.3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

2.3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรอง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เอกสารชั้นต้น	เอกสารชั้นรอง
1.) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม 2.) ขอบเขตของงาน (Terms Of Reference) โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย 3.) แผนวิสาหกิจ 2550 – 2554 4.) ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 5.) สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560 – 2565) 6.) บันทึกข้อความของการรถไฟแห่งประเทศไทย เรื่อง ขอรับความเห็นร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคาโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย 7.) สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555 - 2559) 8.) ภาพรวมโครงสร้างพื้นฐาน 9.) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 10.) การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	1.) วารสารเศรษฐกิจและสังคม (เมษายน – มิถุนายน 2558) 2.) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทย เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน 3.) An Alternative Interpretation of Economic Policy Determination in Thailand : An Important Interplay of Bureaucracy, Political Power and Private Business 4.) ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง (Construction Services) 5.) แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2560 – 2562 : ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 6.) จัก ‘อีอีซี’ โครงการความหวังเศรษฐกิจไทย 1.5 ล้านล้านบาท ภาคต่อของ ‘อีสเทิร์นซีบอร์ด’ ยุคป่าเปรม 7.) ยุทธศาสตร์ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อๆ

<p>และระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก</p> <p>11.) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร</p> <p>12.) แผนการดำเนินโครงการรถไฟทางคู่ ปีงบประมาณ พ.ศ.2558</p>	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

2.3.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

2.3.4.2.1 ผู้ที่เป็นตัวแทนของฝ่ายข้าราชการประจำ/รัฐวิสาหกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ รองวิศวกรใหญ่ด้านการพัฒนาฝ่ายการช่างโยธา (การรถไฟแห่งประเทศไทย), วิศวกรอำนวยการศูนย์โครงการก่อสร้าง (การรถไฟแห่งประเทศไทย), ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล และวิศวกรโยธาชำนาญการ (กระทรวงคมนาคม)

2.3.4.2.2 ผู้ที่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ชิโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่ง แอนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)) และผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด)

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้นทั้งหมด ส่งผลให้ผู้วิจัยจะขอเริ่มเนื้อหาการวิจัยในบทที่ 3 ซึ่งเป็นบทถัดไป โดยบทที่ 3 จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับบริบทที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ประกอบด้วย การกล่าวถึงภาพรวมโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย, ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก (ESB), รายละเอียดของโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย, ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ตัวแสดงฝ่ายการเมือง, ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง, กระบวนการทางนโยบาย และขอบเขตของงาน (Terms Of Reference) : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา โดยเนื้อหาทั้งหมดมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

บทที่ 3

บริบทที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

3.1 ภาพรวมโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) ได้ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ.2558 - 2565 เพื่อใช้เป็นกรอบการลงทุนและการดำเนินงานในระยะเวลา 8 ปี ด้วยวงเงินลงทุน 1.9 ล้านล้านบาท โดยมีเป้าหมายในการช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แม้ว่าก่อนหน้านี้จะมีความพยายามในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในรูปแบบต่างๆ หากแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากยังมีประเด็นความท้าทายที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่รอให้แก้ไขเสียก่อน

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาในเรื่องดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยไว้ทั้งสิ้น 4 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งที่พึ่งพาทางถนนเป็นหลัก ไปใช้การขนส่งในรูปแบบที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่า ประการที่สองคือ การเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของประตูการขนส่งที่มีศักยภาพ และปรับปรุงโครงข่ายด้านคมนาคมให้เชื่อมโยงกัน เพื่อรองรับประชาคมอาเซียน ประการที่สามคือการยกระดับความคล่องตัวในการเดินทาง และการขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศ ประการสุดท้ายคือการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสาขาขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อให้มีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน¹³

จากประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยที่ต้องเผชิญอยู่ เป็นผลมาจากสภาพด้านคมนาคมขนส่งของไทยในปัจจุบันที่ยังไม่มีศักยภาพเท่าที่ควร โดยสภาพด้านคมนาคมขนส่งของไทยรูปแบบต่างๆ ในปัจจุบัน มีดังรายละเอียด ดังนี้

¹³ สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "การลงทุนเพื่อวางอนาคตประเทศไทย," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 52.2 (เมษายน - มิถุนายน 2558).

3.1.1 การขนส่งทางถนน

สภาพโครงข่ายถนนทางหลวงของประเทศมีระยะทางรวมประมาณ 116,366 กิโลเมตร ในปัจจุบันประกอบด้วยทางหลวงแผ่นดิน (ระยะทางต่อ 2 ช่องจราจร) ระยะทาง 68,252 กิโลเมตร ทางหลวงชนบทระยะทาง 47,734 กิโลเมตร ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) ระยะทาง 144 กิโลเมตร ทางพิเศษ (Expressway) ระยะทาง 208 กิโลเมตร และ โทลล์เวย์ (Tollway) ระยะทาง 28 กิโลเมตร นอกจากนี้ ยังมีทางหลวงท้องถิ่นระยะทางประมาณ 451,077 กิโลเมตร

จากโครงข่ายทางถนนที่มีความครอบคลุมทั่วประเทศมากกว่าการคมนาคมในรูปแบบอื่นๆ เป็นเหตุให้การคมนาคมทางถนนเป็นรูปแบบการคมนาคมที่ได้รับความนิยมสูงถึงร้อยละ 87.50 ของรูปแบบการคมนาคมทั้งหมด หากแต่การคมนาคมทางถนนได้ก่อให้เกิดต้นทุนด้านโลจิสติกส์สูงถึงร้อยละ 52 ของต้นทุนทั้งหมด ซึ่งในอนาคตหากการคมนาคมทางถนนยังคงเป็นรูปแบบการคมนาคมที่ได้รับความนิยมจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปริมาณการจราจรต่อความจุทาง¹⁴ และปัญหาการจราจรตามมา

อย่างไรก็ตาม แม้การคมนาคมทางถนนเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ที่สูง หากแต่ยังคงเป็นรูปแบบการคมนาคมที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาโครงข่ายทางถนนจะให้ความสำคัญกับการบำรุงรักษาโครงข่ายทางถนนของประเทศ และการพัฒนาขยายถนนจาก 2 ช่องเป็น 4 ช่องจราจร โดยเฉพาะบริเวณประตูการค้าหลักของประเทศ และในเส้นทางโครงข่ายถนนตามแนวระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง รวมทั้งการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง เพื่อเพิ่มทางเลือกในการเดินทางและขนส่งสินค้าจากกรุงเทพฯ และบริเวณทลไปสู่ภูมิภาคให้แก่ประชาชน¹⁵ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้การคมนาคมทางถนน

¹⁴ กระทรวงคมนาคม, แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2554 - 2558 (ฉบับปรับปรุง), หน้า 14.

¹⁵ รัชพล วัฒนไพศาลวารสาร และภาวิณา อัครวัฒน์กุล, "การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางบก," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 52.2 (เมษายน - มิถุนายน 2558): หน้า 17 - 18.

3.1.2 การขนส่งทางราง

โครงข่ายทางรถไฟของประเทศไทยเป็นทางรถไฟขนาดมาตรฐาน 1 เมตร มีระยะทางรวมทั้งสิ้นประมาณ 4,033 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 47 จังหวัด โดยส่วนใหญ่เป็นทางเดี่ยวประมาณ 3,569 หรือร้อยละ 88.5 ส่วนที่เหลือเป็นทางคู่ และทางสามระยะทางประมาณ 464 กิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 11.5 ของโครงข่ายทางรถไฟทั่วประเทศ ซึ่งร้อยละ 62 ของโครงสร้างทางรถไฟทั้งหมดมีการใช้งานมานานไม่ต่ำกว่า 30 ปี และมีโครงสร้างทางรถไฟที่ยังใช้หมอนไม้รองราง 1,590 กิโลเมตร ประมาณร้อยละ 35 ส่งผลให้โครงสร้างของทางไม่สามารถรองรับความเร็ว และน้ำหนักบรรทุกทุกสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ระบบรางรถไฟทั้งหมดยังเป็นระบบเปิด และมีจุดตัดกับถนนในระดับเดียวกันประมาณ 2,517 แห่งทั่วประเทศ ส่งผลให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องจำกัดความเร็วขบวนรถไฟเหลือเพียง 35 - 60 กิโลเมตร/ชั่วโมง เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในการเดินทาง (ความเร็วสูงสุดของรถตามมาตรฐานทางเทคนิคเท่ากับ 120 กิโลเมตร/ชั่วโมง)

ปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทยมีรถจักรที่มีพร้อมใช้งานเฉลี่ยประมาณ 132 คัน/วัน ซึ่งไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการรถจักรในการใช้งานเฉลี่ย 155 -165 คัน/วัน ส่งผลให้การบริการลากจูงขบวนรถสินค้าไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶

จากการที่การคมนาคมทางรางไม่มีโครงข่ายที่ครอบคลุมได้เท่ากับทางถนน จึงนำไปสู่การขาดความเชื่อมโยงกับการคมนาคมในรูปแบบอื่นๆ ประกอบกับปัญหาเชิงโครงสร้างในการบริหารจัดการระบบราง เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักเพียงหน่วยงานเดียว คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ส่งผลให้หน้าที่ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, การบำรุงรักษา และการบริหารจัดการด้านเดินทาง การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการเองทั้งหมด นำไปสู่ข้อจำกัดในการพัฒนาระบบการคมนาคมทางรางเป็นอย่างมาก ส่งผลให้การให้บริการการคมนาคมทางรางมีแนวโน้มลดลง ทั้งๆ ที่การคมนาคมทางรางมีต้นทุนเพียง 0.95 บาทตัน/กิโลเมตร แต่กลับมีสัดส่วนการใช้การคมนาคมทางรางเพียงร้อยละ 1.40 เท่านั้น

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 - 18.

3.1.3 การขนส่งทางน้ำ

การขนส่งทางน้ำสามารถแบ่งออกเป็น 2 เส้นทางหลัก ได้แก่ การขนส่งทางลำน้ำ และการขนส่งทางชายฝั่งอ่าวไทย

กล่าวคือ การขนส่งทางลำน้ำแบ่งออกเป็น 2 เส้นทาง ได้แก่

การขนส่งทางลำน้ำเส้นทางที่ 1 : ใช้ในการขนส่งสินค้าภายในประเทศ ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา (สามารถขนส่งได้ตลอดทั้งปี) แม่น้ำป่าสัก, แม่น้ำบางปะกง, แม่น้ำแม่กลอง และ แม่น้ำท่าจีน โดยท่าเรือลำน้ำส่วนใหญ่เป็นท่าเรือเอกชนที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร (เช่น ท่าเรือคลองเตย), ปริมณฑล และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อรองรับสินค้าที่ขนส่งด้วยเรือลำเลียง เช่น ดินหิน, ทราบ, ซีเมนต์แร่ และเชื้อเพลิง¹⁷ เป็นต้น

การขนส่งทางลำน้ำเส้นทางที่ 2 : จะใช้ในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ การขนส่งทางทะเล และการขนส่งทางแม่น้ำโขงระหว่างกลุ่มประเทศสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (จีน, พม่า, ไทย และลาว) โดยมีท่าเรือที่สำคัญ คือ ท่าเรือเชียงแสน และเชียงของ เพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้า, การขยายตัวทางการค้าของประเทศตามโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจให้สามารถกระจายสินค้าจากไทยไปยังมณฑลยูนนานทางตอนใต้ของจีน และประเทศเพื่อนบ้านได้สะดวก รวดเร็วมากขึ้น¹⁸

ในขณะที่การขนส่งทางชายฝั่งประกอบด้วย 2 เส้นทาง ได้แก่

การขนส่งทางชายฝั่งเส้นทางแรก : จะใช้ในการขนส่งชายฝั่งทะเลอ่าวไทย โดยมีเส้นทางขนส่งหลัก คือ ท่าเรือสงขลา, ท่าเรือในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, ท่าเรือประจวบฯ, ท่าเรือแหลมฉบัง และท่าเรือคลองใหญ่จังหวัดตราด (ใช้ในการขนส่งสินค้าไปยังประเทศกัมพูชา)

การขนส่งทางชายฝั่งเส้นทางที่สอง : จะใช้ในการขนส่งฝั่งทะเลอันดามัน ซึ่งเป็น การขนส่งระหว่างท่าเรือ เช่น ท่าเรือกันตัง จังหวัดตรังไปยังท่าเรือปีนัง และท่าเรือคัง (ประเทศมาเลเซีย), ท่าเรือชุมพรไปยังท่าเรือสงขลา เป็นต้น

¹⁷ กระทรวงคมนาคม, หน้า 22.

¹⁸ เรืองเดียวกัน, หน้า 24.

ทั้งนี้ ในปี 2555 มีปริมาณการขนส่งสินค้าชายฝั่งประมาณ 44.26 ล้านตัน ซึ่งสินค้าที่มีการขนส่งชายฝั่งมากที่สุด เช่น ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม, ข้าวโพด, ไม้, วัสดุก่อสร้าง และอาหารสัตว์¹⁹ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความได้เปรียบทางด้านภูมิศาสตร์ ส่งผลให้การใช้บริการการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยคาดว่าปริมาณสินค้าผ่านท่าเรือแหลมฉบังจะมีอัตราเติบโตเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5 – 7 ต่อปี

ดังนั้น การเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมทางเรือถือว่าเป็นตัวแปรสำคัญในการพัฒนาศักยภาพการขนส่งของไทย เพื่อให้ภาครัฐสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการผลักดันบทบาทให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ในภูมิภาคอาเซียน เพื่อรองรับโอกาสและการแข่งขันที่จะมาพร้อมกับ AEC

3.1.4 การขนส่งทางอากาศ

การที่การคมนาคมทางอากาศได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการพัฒนาในเรื่องดังกล่าว ส่งผลให้ระบบการคมนาคมทางอากาศสามารถเชื่อมโยงกับโครงข่ายการเดินทาง, การท่องเที่ยว และการขนส่งสินค้าไปยังเมืองต่างๆ ได้ทุกภูมิภาคทั่วโลก²⁰ โดยการบริหารการคมนาคมทางอากาศแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 คือ ท่าอากาศยานนานาชาติที่อยู่ในความดูแลของท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) : ทอท. มีจำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง คือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ, ท่าอากาศยานดอนเมือง, ท่าอากาศยานเชียงใหม่, ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานภูเก็ต และท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงเชียงราย โดยท่าอากาศยานทั้ง 6 แห่งนี้ มีคลังสินค้าสำหรับขนถ่ายสินค้าทางอากาศทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

²⁰ เมธี ใกล้เคียง และอรุณศรี จันทร์แจ่มศรี, "การเพิ่มขีดความสามารถการคมนาคมทางอากาศ," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 52.2 (เมษายน - มิถุนายน 2558): หน้า 24.

ส่วนที่ 2 คือ ท่าอากาศยานที่อยู่ในการดูแลของกรมการบินพลเรือน มีจำนวนทั้งสิ้น 28 แห่ง ซึ่งเป็นสนามบินศุลกากรจำนวน 18 แห่ง เช่น ท่าอากาศยานกระบี่, ท่าอากาศยานขอนแก่น, ท่าอากาศยานพิษณุโลก และท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

ส่วนที่ 3 คือ ท่าอากาศยานที่อยู่ในการดูแลของบริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด มีจำนวนทั้งสิ้น 3 แห่ง คือ ท่าอากาศยานสมุย, ท่าอากาศยานสุโขทัย และท่าอากาศยานตราด

จากการที่ประเทศไทยมีการพัฒนาการคมนาคมทางอากาศอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีท่าอากาศยาน เพื่อรองรับการคมนาคมทางอากาศเกือบทุกภูมิภาค อีกทั้งประเทศไทยยังมีความต้องการที่จะเป็นศูนย์กลางการบิน (Hub) เนื่องจากมีความได้เปรียบในเชิงสถานที่ตั้งมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน หากแต่มีความพร้อมในเชิงโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับปริมาณการเดินทางในอนาคตน้อยกว่าประเทศสิงคโปร์

ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิระยะที่ 2 และเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จจะช่วยเพิ่มความสามารถในการรองรับผู้โดยสารให้มากยิ่งขึ้น โดยมีการคาดการณ์ว่าจะปริมาณผู้โดยสารของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะเพิ่มขึ้นจาก 53 ล้านคน ในปี 2555 เป็น 70.12 ล้านคน ในปี 2563 ขณะที่ปริมาณผู้โดยสารทางอากาศของท่าอากาศยานดอนเมืองจะเพิ่มขึ้นจาก 5.83 ล้านคน ในปี 2555 เป็น 27.58 ล้านคน ในปี 2563 ส่วนปริมาณสินค้าของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและดอนเมืองเพิ่มขึ้นจาก 1.35 ล้านตัน ในปี 2555 เป็น 1.89 ล้านตัน ในปี 2563

จากภาพรวมของโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะกล่าวถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Easter Sea Board Development Plan : ESB) ซึ่งแผนดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเกิดขึ้นโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย โดยรายละเอียดของแผน มีดังนี้

3.2 การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB)

3.2.1 ภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB)

การที่ภาคตะวันออกตั้งอยู่บนพื้นที่ที่ไม่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก ประกอบกับยังเป็นพื้นที่ที่สามารถเชื่อมต่อกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และติดกับอ่าวไทย ซึ่งเป็นช่องทางเข้าออกสำคัญในการขนส่งสินค้าทางทะเล ส่งผลให้ภาคตะวันออก ในพื้นที่จังหวัด ฉะเชิงเทรา, ชลบุรี และระยอง กลายเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาให้เป็นพื้นที่เขตอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ที่ต้องการให้พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกกลายเป็นพื้นที่รองรับกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม และเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการขนส่งสินค้าไปยังต่างประเทศ²¹

จากการวางแผน และการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนได้ก่อให้เกิดโครงการพัฒนา ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวตามมามากมาย เช่น โครงการสร้างท่าเรือพาณิชย์น้ำลึกแห่งแรกของ ประเทศบริเวณแหลมฉบัง หรือใช้พื้นที่ในเขตจังหวัดระยองเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ขนาดใหญ่ 1 ใน 5 ของเอเชียบริเวณมาบตาพุด และใช้พื้นที่ในเขตจังหวัดชลบุรีเป็นฐานการผลิต อุตสาหกรรมยานยนต์ จนท้ายที่สุดสามารถพลิกภาคตะวันออกของไทยให้กลายเป็นพื้นที่ เศรษฐกิจสำคัญ นำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 8 ต่อปี อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ตอนนั้นจนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้งในปี 2540

ตลอดระยะเวลา 30 ปี พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง แม้แต่ในช่วงรัฐบาล คสช. ความต้องการที่จะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกยังคงเป็น เรื่องได้รับความสนใจจากรัฐบาล ซึ่งความสนใจของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว ได้มีความสอดคล้อง

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และระเบียบ เศรษฐกิจภาคตะวันออก [ออนไลน์], 1 กรกฎาคม 2560. แหล่งที่มา http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=667

กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564) ซึ่งในแผนดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ทั้งหมด 10 ประการ โดยมียุทธศาสตร์ประการที่ 9 ได้กล่าวถึงเรื่องการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการพัฒนา และฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศที่มีการขยายตัวอย่างสมดุล และมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ รวมไปถึงเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม, ด้านสาธารณูปโภค และด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ที่ได้กำหนดไว้ว่าพื้นที่ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหลักต้องมีระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

3.2.2 การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB) กับโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เป็นหนึ่งในอีกหลายๆ โครงการที่ถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2 ช่วงปี 2540 – 2549²² ซึ่งโครงการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวทางการลงทุนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้ทั้งหมด 5 ประการ²³ โดยยุทธศาสตร์ 1 ใน 5 ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตให้มีความสมดุลมากขึ้น และสร้างสรรค์บรรยากาศการลงทุนที่ดีด้วยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์

²² จวีร์วรรณ สายบัว, "การกำหนด และการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณะประโยชน์ : กรณีศึกษา นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด," (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์, 2554), หน้า 100.

²³ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทั้งหมด 5 ประการ คือ 1.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคน และสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ 2.) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ 3.) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้มีความสมดุลมากขึ้น และสร้างสรรค์บรรยากาศการลงทุนที่ดีด้วยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ 4.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานของความหลากหลายทางชีวภาพ, ความมั่นคงของฐานทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม 5.) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้ก่อให้เกิดแผนวิสาหกิจของการรถไฟแห่งประเทศไทยปี 2550 - 2554 ซึ่งแผนวิสาหกิจได้บรรจุโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย ไว้ในด้านการลงทุนกลุ่มที่ 2 ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อการดำเนินการเชิงพาณิชย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย²⁴ โดยโครงการก่อสร้างทางคู่ เป็นโครงการที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพด้านการขนส่งสินค้า และผู้โดยสารที่ใช้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

โดยรายละเอียดโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย มีดังต่อไปนี้

3.3 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย

3.3.1 ที่มาและความสำคัญของโครงการ

จากมติคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ได้อนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย พร้อมทางคู่เลี้ยงเมือง (chord line) จำนวน 3 แห่ง หากแต่ได้รับการนำไปปฏิบัติจนก่อเกิดเป็นรูปธรรมในช่วงรัฐบาล คสช.

กล่าวคือ ในปัจจุบันทางรถไฟช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย เป็นส่วนหนึ่งของทางรถไฟสายตะวันออกศรีราชา - ฉะเชิงเทรา²⁵ - คลองสิบเก้า - แก่งคอย ในขณะที่ระยะทางช่วงฉะเชิงเทรา - แก่งคอย ยังมีลักษณะของทางรถไฟเป็นทางเดี่ยว จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการขนส่งสินค้า และผู้โดยสาร เนื่องจากต้องเสียเวลาไปกับการรอสับหลักขบวนรถไฟ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงปริมาณการขนส่งของทางรถไฟช่วงดังกล่าว จะพบว่าทางรถไฟช่วงคลองสิบเก้า - แก่งคอย จะมีปริมาณการขนส่งสินค้า หมุนเวียนโดยเฉลี่ยประมาณ 5,880 ตัน/วัน (ประมาณ 30 ขบวน/วัน) ซึ่งมากกว่าที่ความจุของทางจะสามารถรองรับได้

²⁴ การรถไฟแห่งประเทศไทย, แผนวิสาหกิจ 2550 - 2554, หน้า 108.

²⁵ ทางรถไฟช่วงศรีราชา - ฉะเชิงเทรา ได้ก่อสร้างเป็นทางคู่ และเปิดให้บริการเมื่อปี 2554

ขณะที่ทางรถไฟช่วงคลองสิบเก้า - ฉะเชิงเทรา จะมีปริมาณการขนส่งสินค้าโดยเฉลี่ยเท่ากับ 5,890 ตัน/วัน และมีปริมาณผู้โดยสารสูงถึง 5,500 คน/วัน

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุให้ในหนึ่งวันทางรถไฟช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย จะมีขบวนรถขนส่งสินค้า และขบวนรถโดยสารวิ่งรวมกันประมาณ 40 - 44 ขบวน/วัน ขณะที่ความจุทางสามารถรองรับได้เพียง 38 - 40 ขบวน/วัน เท่านั้น จากสภาพปัจจุบันของทางรถไฟช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย ที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ขนานไปกับเส้นทางเดิมที่มีอยู่ ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างโครงการทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงระยะทางดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดประโยชน์หลากหลายตามมา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.2 ประโยชน์ของโครงการ

การดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย จะช่วยก่อให้เกิดประโยชน์ตามมาหลากหลายประการ ดังนี้

ประการที่ 1 : ช่วยเพิ่มความจุของทางรถไฟให้มากขึ้นอย่างน้อย 1 เท่าตัว เพื่อให้สามารถเดินรถได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

ประการที่ 2 : ช่วยเพิ่มความสามารถให้รองรับการขนส่งสินค้า ระหว่างเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและท่าเรือแหลมฉบังไปยังภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประการที่ 3 : ช่วยพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการด้านการขนส่งสินค้าหันมาใช้บริการขนส่งระบบรางมากขึ้น เนื่องจากการขนส่งระบบรางเป็นรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน และมีต้นทุนในการขนส่งที่ต่ำกว่าการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ

ประการสุดท้ายที่ 4 : ช่วยให้สามารถตอบสนองของความต้องการในการใช้บริการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ การดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย จะมีการดำเนินการก่อสร้างไปตามลักษณะของโครงการที่ถูกกำหนดไว้ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

3.3.3 ลักษณะของโครงการ

การดำเนินการก่อสร้างโครงการทางรถไฟทางคู่ฯ มีความจำเป็นต้องจัดเตรียม และเวนคืนที่ดินประมาณ 119 ไร่ บริเวณนอกย่านสถานีชุมทางฉะเชิงเทรา ชุมทางบ้านภาชี และ ชุมทางแก่งคอย เพื่อก่อสร้างทางคู่เลี้ยงเมือง (Chord Line) โดยการก่อสร้างจะประกอบไปด้วย 4 ส่วน คือ

- 1.) ผู้ดำเนินการก่อสร้างจะต้องทำการก่อสร้างทางใหม่อีก 1 ทาง เริ่มจากสถานีฉะเชิงเทรา (กม.61+190) ถึงสถานีแก่งคอย (กม.167+800) รวมระยะทางประมาณ 106 กม.
- 2.) ผู้ดำเนินการก่อสร้างจะต้องทำการก่อสร้างทางคู่เลี้ยงเมืองจำนวน 2 ทาง ในพื้นที่ที่เวนคืนบริเวณนอกย่านสถานี (เพื่อใช้เป็นทางคู่เลี้ยงเมือง) รวม 3 แห่ง
 - 2.1 ชุมทางฉะเชิงเทราระหว่าง กม.61+190 ถึง กม.62+600 เพื่อเชื่อมสายคลองสิบเก้า – แก่งคอยกับสายฉะเชิงเทรา – สัตหีบ มีระยะทางประมาณ 7.1 กม.
 - 2.2 ชุมทางบ้านภาชีระหว่าง กม.92+000 ถึง กม.93+600 เพื่อเชื่อมสายเหนือกับสายตะวันออกเฉียงเหนือ มีระยะทางประมาณ 1.60 กม.
 - 2.3 ชุมทางแก่งคอยระหว่าง กม.163+350 ถึง กม.167+400 เพื่อเชื่อมสายตะวันออกเฉียงเหนือกับสายคลองสิบเก้า – แก่งคอย มีระยะทางประมาณ 4.05 กม.
- 3.) ผู้ดำเนินการก่อสร้างจะต้องทำการก่อสร้างอุโมงค์บริเวณเขาพระพุทธรักษา ขนานไปกับอุโมงค์
- 4.) ผู้ดำเนินการก่อสร้างจะต้องทำการก่อสร้างสถานีเพิ่มเติมจำนวน 1 สถานี คือ สถานีไผ่หนามบุญ กม.162+819 ระหว่างสถานีบุใหญ่และสถานีแก่งคอย เพื่อใช้เป็นสถานีควบคุมระบบอาณัติสัญญาณ (Block Post Station) รวมทั้งอาคารประกอบสถานีอื่นๆ ที่มีอยู่เดิมเพื่อความสมบูรณ์
- 5.) ผู้ดำเนินการก่อสร้างจะต้องทำการติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณและโทรคมนาคมสำหรับทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย และทางคู่เลี้ยงเมือง

จากรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่ได้กล่าวไปข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย มีความจำเป็นต่อการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านคมนาคมขนส่งเป็นอย่างยิ่ง ส่งผลให้โครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ฯ ได้รับการอนุมัติในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และถูกนำกลับมาสานต่อในช่วงรัฐบาล คสช. โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการประกวดราคา เพื่อหาบริษัทธุรกิจรับเหมามาดำเนินการก่อสร้าง โดยการจัดประกวดราคาโครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ฯ มีรายละเอียดดังนี้

3.3.4 การประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction) เพื่อหาบริษัทธุรกิจรับเหมามาดำเนินการก่อสร้าง

หลังจากที่ได้รับการอนุมัติจากมติคณะรัฐมนตรี²⁶ ให้สามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย จากมติคณะรัฐมนตรีการรถไฟแห่งประเทศไทยได้เปิดให้มีการเปิดซื้อซองประมูลตั้งแต่ต้นปี 2557 ในช่วงของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หากแต่หลังจากที่มีการรัฐประหารเกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องเลื่อนการประกวดราคาออกไปแบบไม่มีกำหนด เมื่อรัฐบาล คสช. เข้ามาบริหารประเทศอย่างเป็นทางการ การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินโครงการดังกล่าว จึงได้จัดให้มีการประกวดราคาขึ้น เพื่อหาบริษัทธุรกิจรับเหมามาดำเนินการก่อสร้าง หากแต่กระบวนการดังกล่าวถูกดำเนินการไปอย่างล่าช้า เนื่องจากการประกวดราคาถูกเลื่อนออกไปถึง 3 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 เลื่อนจากวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2557 เป็นวันที่ 23 มิถุนายน

พ.ศ. 2557 เนื่องจากบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด(มหาชน) ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ตรวจสอบการจดทะเบียนการจัดตั้งกลุ่มกิจการร่วมค้าระหว่างบริษัท ทิพากร จำกัด ร่วมกับ บริษัท ไชน่าฮาร์เบอร์ จากประเทศจีน เพราะอาจมีการจัดตั้งโดยไม่

²⁶ โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้รับการอนุมัติให้สามารถดำเนินการก่อสร้างจากมติคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2555

ถูกต้องตามกฎหมาย หากแต่ภายหลังจากที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบแล้วพบว่า
กิจการร่วมค้าดังกล่าวได้มีการจดทะเบียนการจัดตั้งกิจการร่วมค้าเป็นไปตามกฎหมาย

ครั้งที่ 2 เลื่อนจากวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2557 เป็นวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.
2557 เนื่องจากคณะกรรมการติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.) ขอ
ตรวจสอบทุกโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 100 ล้านบาท และยังมีได้ลงนามในสัญญาจ้าง

ครั้งที่ 3 เลื่อนจากวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2557 ออกไปอย่างไม่มีกำหนด
เนื่องจากคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.) ยังตรวจสอบ
ไม่แล้วเสร็จ

จนในท้ายที่สุด การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถจัดประกวดราคา เพื่อหาบริษัท
ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่จะมาเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์²⁷ ในวันที่ 19
พฤศจิกายน พ.ศ.2558 ซึ่งการดำเนินการโครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลอง
สิบเก้า – แก่งคอย ได้แบ่งการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ออกเป็น 2 สัญญา ดังนี้

สัญญาที่ 1²⁸ : งานก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ ช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า – วิหาร
แดง และช่วงบุญใหญ่ - แก่งคอย พร้อมทางคู่เลี้ยงเมือง (Chord Lines) 3 แห่ง (สถานีชุมทาง
ฉะเชิงเทรา สถานีชุมทางแก่งคอย และสถานีชุมทางบ้านภาชี) ระยะทางรวมประมาณ 97
กิโลเมตร โดยมีบริษัทชิน - ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) เป็น
ผู้ดำเนินการก่อสร้าง(คู่สัญญา) รวมงบประมาณในการก่อสร้างทั้งสิ้น 9,825,810,000 บาท (ต่ำ
กว่าราคากลางประมาณ 100 ล้านบาท)

²⁷ รวบรวมผลทางคู่ฉะเชิงเทรา-แก่งคอย ร.ฟ.ท.เดินหน้า 2 สัญญาหน้าล่าช้า-แพงกว่าเดิม [ออนไลน์], 1 กรกฎาคม 2560.
แหล่งที่มา http://www.reic.or.th/home_eng/news/news_detail.asp?nID=47565&p=1&s=15&t=13

²⁸ สัญญาที่ 1 มีผู้ยื่นเอกสาร เพื่อร่วมประกวดราคาทั้งหมด 6 บริษัท ได้แก่ บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเม้นท์ จำกัด(มหาชน),
บริษัท เอ.เอส.แอสโซซิเอท เอ็นจิเนียริง (1964) จำกัด, กลุ่มกิจการร่วมค้าที่ซี จอยต์เวนเจอร์, บริษัท ยูนิค เอ็นจิเนียริงแอนด์คอน
สตรัคชั่น จำกัด (มหาชน), บริษัท ชิน-ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) และกลุ่มกิจการร่วมค้าซีเคซีเอช

สัญญาที่ 2²⁹ : งานก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ ช่วงวิหารแดง - บึงใหญ่ ระยะทางรวม ประมาณ 9 กิโลเมตร และอุโมงค์รถไฟลอดใต้เขาพระพุทธราย 1.2 กิโลเมตร โดยมีบริษัท ไร่ท์ ทันเน็ลลิ่ง จำกัด เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง (คู่สัญญา) รวมงบประมาณในการก่อสร้างทั้งสิ้น 407,049,596 บาท (ต่ำกว่าราคากลาง 191,552,404 ล้านบาท)

3.4 กระบวนการทางนโยบายของโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเล ตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

3.4.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะ “ผู้อนุมัตินโยบาย”

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ได้อนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทย สามารถที่จะดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ในเส้นทางสายชายฝั่งตะวันออก ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย พร้อมทางคู่เลี้ยงอีก 3 แห่ง ที่ชุมทางฉะเชิงเทรา ชุมทางแก่งคอย และชุมทางบ้านภาชี นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังเห็นชอบให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาแหล่งเงินกู้ และค้ำประกันเงินกู้ภายในประเทศให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อใช้ในการดำเนินก่อสร้างโครงการดังกล่าว ทั้งในส่วนของค่าเวนคืนที่ดิน, ค่ารั้วย้ายสิ่งปลูกสร้าง, ค่าดำเนินการประกวดราคา, ค่าก่อสร้าง และค่าจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 11,348.35 ล้านบาท อีกทั้งยังให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กระทรวงการคลังสำหรับการขอใช้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยตามความเหมาะสม

หากแต่เมื่อย้อนกลับไปยังเหตุการณ์ก่อนที่คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) จะอนุมัติให้สามารถที่จะดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย จะพบว่าการดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงดังกล่าว ได้มีการดำเนินการมาแล้วอย่างต่อเนื่อง โดยโครงการดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการทางนโยบายตั้งแต่ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (20 ธันวาคม พ.ศ.2551 - 9 สิงหาคม พ.ศ.2554) หากแต่ในช่วงรัฐบาลดังกล่าวมิได้มีการอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้าง

²⁹ สัญญาที่ 2 มีผู้ยื่นเอกสาร เพื่อร่วมประกวดราคาทั้งหมด 4 บริษัท ได้แก่ บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล็อปเม้นต์ จำกัด (มหาชน), กลุ่มกิจการร่วมค้าทีซี จอยต์เวนเจอร์, บริษัท เนาวัฒน์พัฒนาการ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไร่ท์ทันเน็ลลิ่ง จำกัด

เนื่องจากยังติดปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในบางพื้นที่ของการก่อสร้าง³⁰

ดังนั้น เมื่อใดที่การเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงจะสามารถดำเนินการจัดหาบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าว เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำการออกแบบลักษณะของโครงการ และจัดทำแบบรายละเอียดขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอยในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนปรับปรุงการรถไฟแห่งประเทศไทย ภายใต้แผนการลงทุนระยะเร่งด่วน 5 ปี ที่มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งแผนการบริหารงบประมาณ³¹ โดยกระทรวงคมนาคมได้เสนอแผนดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนในการดำเนินโครงการต่างๆ

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวไปข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปกระบวนการทางนโยบายที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไปจนถึงช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ฯ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁰ พื้นที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม คือ พื้นที่ตรงจุดที่ต้องมีการก่อสร้างอุโมงค์บริเวณเขพระพุทธฉาย จ.สระบุรี เนื่องจากตรงพื้นที่ดังกล่าวต้องมีการก่อสร้างอุโมงค์อีก 1 อุโมงค์ ขนานไปกับอุโมงค์เดิมที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังมีการก่อสร้างสถานีเพิ่มเติมอีก 1 แห่ง ที่สถานีไผ่หนามบุญ ซึ่งตั้งอยู่ระหว่างสถานีบุญใหญ่ และสถานีแก่งคอย เพื่อใช้เป็นสถานีสำหรับควบคุมระบบอัตโนมัติสัญญาณ ซึ่งต้องผ่านปทานุรักษ์ธรรมชาติ อีกทั้งยังต้องผ่านพื้นที่ลุ่มน้ำ A1 หลายแห่งอีกด้วย

³¹ แผนการบริหารงบประมาณ คือ การดำเนินการในโครงการต่างๆ จะเป็นการกระจายการใช้งบประมาณในแต่ละปีละ 20,000 ล้านบาท เมื่อรวมงบประมาณในการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย จะรวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 164,401 ล้านบาท

- งบประมาณก้อนแรกจะถูกจัดสรร เพื่อใช้แผนการลงทุนระยะเร่งด่วนปีพ.ศ. 2553 – 2557 โดยแผนดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงความปลอดภัยด้านการเดินรถ และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เป็นงบประมาณทั้งสิ้น 70,000 ล้านบาท

- งบประมาณส่วนที่เหลือประมาณ 16,803 ล้านบาท จะถูกใช้ในการจัดซื้อสิ่งต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเดินรถของการรถไฟ

ตารางที่ 1 กระบวนการทางนโยบายของโครงก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

ลำดับที่	เหตุการณ์	วัน/ เดือน/ปี	รัฐบาลอภิสิทธิ์	วัน/ เดือน/ปี	รัฐบาลยิ่งลักษณ์
			รายละเอียด เหตุการณ์		รายละเอียด เหตุการณ์
1.	การศึกษา ทบทวน ปรับปรุง รายละเอียด	-	การรถไฟฯ ได้ มอบหมายให้บริษัทที่ ปรึกษาควบคุมการ ก่อสร้าง ดำเนิน การศึกษา ทบทวน ความเหมาะสมของ รายละเอียดต่างๆ ของ โครงการที่จัดทำไว้เมื่อ ปี 2552	-	เช่นเดียวกันกับช่วง รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชา ชีวะ
2.	การเสนอ รายงาน วิเคราะห์ ผลกระทบทาง สิ่งแวดล้อม	30/3/54	รายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Report) ผ่านการ เห็นชอบจาก คณะกรรมการ ผู้ชำนาญการ ³² และนำ เสนอต่อคณะ กรรม การสิ่งแวดล้อม แห่งชาติพิจารณา เพื่อให้ความเห็น ประกอบการพิจารณา ของกรม.	16/3/55	คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มี มติเห็นชอบกับ ความเห็น คณะกรรมการชำนาญ การฯ ต่อรายงานการ วิเคราะห์สิ่งแวดล้อม โดยให้ รฟท. ³³ ปฏิบัติ ตามมาตรการที่ได้ กำหนดไว้ในรายงาน การวิเคราะห์ สิ่งแวดล้อม

³² คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ คือ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านคมนาคม

³³ รฟท. คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย

3.	การขออนุมัติ โครงการ	-	ปรับปรุงข้อมูลต่างๆ ให้ สอดคล้องกับรายงาน ภาวะวิเคราะห์ผลกระทบ ทางสิ่งแวดล้อม	10/7/55	กรม. มีมติเห็นชอบให้ รฟท. สามารถ ดำเนินการก่อสร้าง โครงการทางคู่ฯ
			ปรับปรุงแผนการ ดำเนินงานและ แผนการบริหาร งบประมาณ เพื่อเสนอ ต่อกระทรวงคมนาคม และกรม.ต่อไป	02/07/55	กรม. อนุมัติให้ กระทรวงการคลังกู้เงิน ภายในประเทศ และให้ รฟท. กู้เงินต่อจาก กระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินการก่อสร้าง
4.	การขออนอก พระราช กฤษฎีกาการ กำหนดเขต ที่ดินในการ เวนคืน	12/4/54	กรม. อนุมัติหลักการ ร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตพื้นที่บริเวณ ที่ต้องมีการเวนคืน เพื่อ ก่อสร้างทางคู่เดี่ยว เมืองที่สถานีชุมทาง ฉะเชิงเทรา, แก่งคอย และบ้านภาชี		ดำเนินการต่อจาก <u>รัฐบาลรัฐบาลอภิสิทธิ์</u> <u>เวชชาชีวะ</u>
			คณะกรรมการ กฤษฎีกาแจ้งผลการ พิจารณาร่างพระราช กฤษฎีกา	19/08/56	ประกาศใช้พระราช กฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน
5.	การขอใช้ ประโยชน์ใน พื้นที่ป่าสงวน	-	กรมป่าไม้ : แจ้ง รฟท. ให้ยื่นคำขอต่อจังหวัดที่ รับผิดชอบในพื้นที่ป่า สงวน		ดำเนินการต่อจาก <u>รัฐบาลรัฐบาลอภิสิทธิ์</u> <u>เวชชาชีวะ</u>
				22/04/56	สนง.

		-	รพท. ประสานงานกับ อบต. ในพื้นที่ป่าสงวน เพื่อลงพื้นที่รับฟัง ความเห็นจาก ประชาชน และชี้แจง ผลกระทบที่อาจจะ เกิดขึ้นจากการดำเนิน โครงการ		ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม จ.สระบุรี มี หนังสือแจ้งให้ รพท. สามารถเข้าใช้พื้นที่เขต ป่าสงวนได้
		01/06/54	รพท. มีหนังสือถึง อบต.เจริญธรรม และ อบต.ห้วยไฉ่ง เพื่อขออนุญาตเข้า สำรวจด้านป่าไม้และ สัตว์ป่า ประกอบการ ขอให้ประโยชน์ในพื้นที่ ป่าสงวน		
6.	การจัดการ ประกวตราคา	ยังไม่ได้ดำเนินการจัดการ <u>ประกวตราคา</u>		09/06/57	รพท. ได้กำหนดให้เป็น วันประกวตราคาทาง อิเล็กทรอนิกส์ ³⁴ เพื่อหา บริษัทธุรกิจรับเหมา ก่อสร้างมาดำเนินการ ก่อสร้าง
7.	การจ้างที่ บริक्षाควบคุม งานก่อสร้าง	ยังไม่ได้ดำเนินการการจ้างที่บริक्षा <u>ควบคุมงานก่อสร้าง</u>		-	รพท. จัดทำราคากลางการ จ้างที่บริक्षा และขอรับ ความเห็นชอบ ก่อนนำ เผยแพร่ในเว็บไซต์ของ รพท.

³⁴ วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2557 ยังไม่ได้มีการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เสียก่อน จึงส่งผลให้การประกวตราคา ต้องเลื่อนออกไปก่อนอย่างไม่มีการกำหนด

3.4.2 รัฐบาล คสช. ในฐานะ “ผู้สานต่อนโยบาย”

โครงการสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย แม้ว่าจะได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หากแต่ในช่วงของรัฐบาลดังกล่าวก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองผ่านการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 จึงเป็นเหตุให้กระบวนการทางนโยบายต้องหยุดชะงักไว้ที่ *ขั้นตอนของการประกวดราคาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์*

กล่าวคือ หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองผ่านการรัฐประหาร หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของไทย รัฐบาล คสช. จึงได้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศไว้อย่างหลากหลาย หากแต่นโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งของไทย ได้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน เช่น การพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟ และการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการโลจิสติกส์ เป็นต้น และยุทธศาสตร์ที่ 5 คือ การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค ส่งผลให้นโยบายระดับกระทรวงอย่างกระทรวงคมนาคม จึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การพัฒนาการขนส่งทางบก, ทางน้ำ และทางอากาศ เช่น การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง, การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง, ท่าเรือฝั่งอ่าวไทย และท่าเรือฝั่งอันดามัน และการพัฒนาท่าอากาศยานต่างๆ เช่น ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ, ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอุตุตะเถา เป็นต้น

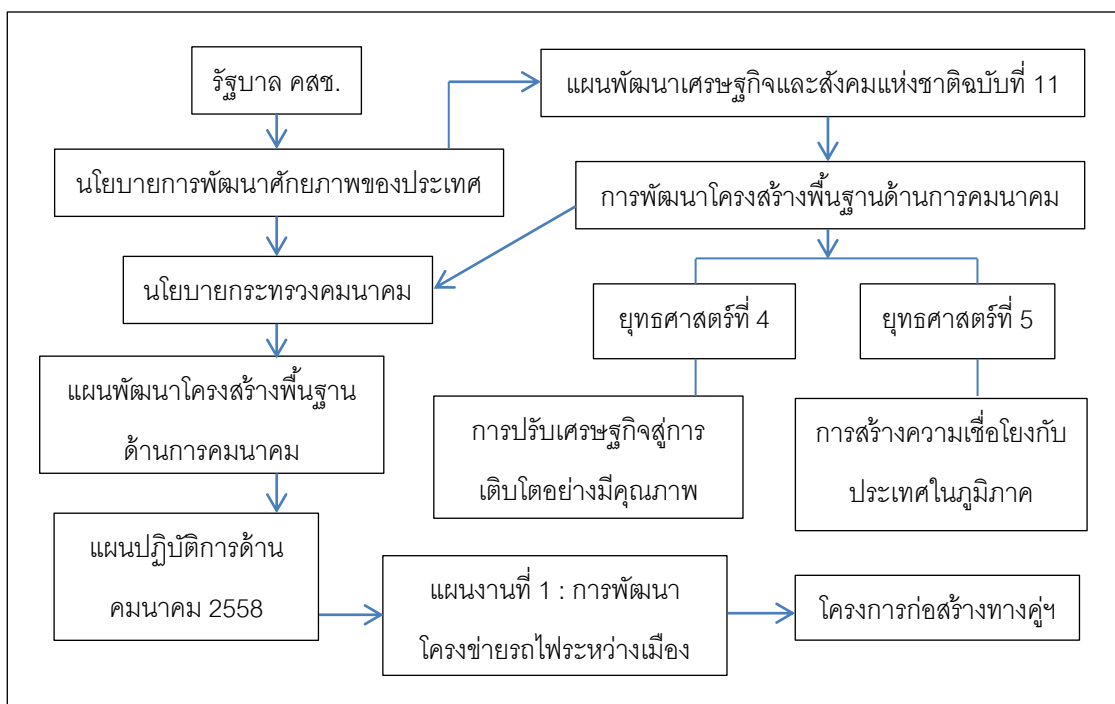
จากนโยบายระดับกระทรวงที่ต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านดังกล่าว จึงก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยพ.ศ. 2558 – 2564 และได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล คสช. เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2557 โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยพ.ศ. 2558 - 2564 เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย และมีกระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง

ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมได้กำหนดเป้าหมายทางนโยบายการพัฒนาเรื่องดังกล่าวไว้หลายประการ ซึ่งหนึ่งในเป้าหมายทางนโยบายที่กระทรวงคมนาคมต้องบรรลุคือ การพัฒนาระบบรถไฟระหว่างเมือง โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนากระบวน

ดังนั้น ในฐานะที่การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนากระบวนรถไฟระหว่างเมือง จึงได้นำโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและอนุมัติให้สามารถดำเนินการโครงการดังกล่าว ในขั้นตอนที่ได้ปฏิบัติค้างไว้ตอนสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการต่อจากขั้นตอนที่กระทำค้างไว้ผ่านแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยพ.ศ.2558 – 2564 เนื่องจากในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ได้บรรจุโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ให้เป็น 1 ในโครงการก่อสร้างทางรถไฟของแผนงานที่ 1 : การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง ส่งผลให้โครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการด้านการคมนาคม (action plan) ระยะเร่งด่วนพ.ศ.2558

นอกจากนี้ โครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ช่วยให้สามารถเพิ่มศักยภาพในการรองรับการขยายตัวของท่าเรือแหลมฉบัง (ผู้วิจัยจะละเอียดอีกครั้งในบทที่ 4 ผลการวิจัย) เนื่องจากโครงการก่อสร้างทางรถไฟให้เส้นทางคู่ มีส่วนช่วยให้สามารถขยายขีดความสามารถในด้านการคมนาคมระบบราง ทั้งด้านการขนส่งสินค้า และขนส่งผู้โดยสาร อีกทั้งยังก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกับการคมนาคมระบบอื่นๆ เช่น ทางเรือ หรือทางรถยนต์ โดยเฉพาะการขนส่งจากภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปยังพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกท่าเรือแหลมฉบังให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ 2 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล คสช. กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง



3.5 ตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย

3.5.1 ตัวแสดงฝ่ายการเมือง

3.5.1.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับ รัฐบาล คสช. : บทบาทที่มีต่อ

กระบวนการนโยบาย

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบริบททางการเมืองจะส่งผลให้ตัวแสดงฝ่ายการเมืองจะเปลี่ยนแปลงตาม หากแต่กระบวนการทางนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งของไทยกลับสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยพ.ศ.2558 - 2564 ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล คสช. เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2557 จนก่อให้เกิดแผนปฏิบัติการด้านการคมนาคมระยะเร่งด่วนพ.ศ. 2558 ส่งผลให้ฝ่ายข้าราชการประจำอย่างการรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถที่แปลงนโยบายดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติในขั้นตอนที่ได้กระทำค้างไว้เมื่อตอนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เลย

เนื่องจากโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการด้านการคมนาคมระยะเร่งด่วนพ.ศ.2558

3.5.2 ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ

3.5.2.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับ รัฐบาล คสช. : บทบาทที่มีต่อ

กระบวนการนโยบาย

ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายในที่นี้คือหน่วยงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย โดยมีฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งฝ่ายโครงการพิเศษและก่อสร้างจะเป็นผู้จัดทำแผนโครงร่าง (proposal) ของโครงการ เพื่อเสนอขออนุมัติ ซึ่งโครงการที่มีแนวโน้มจะได้รับการอนุมัติจะต้องเป็นโครงการที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับหน่วยงาน

ทั้งนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปเป็นรัฐบาล คสช. การรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงเป็นหน่วยงานที่สามารถแสดงบทบาทต่อกระบวนการนโยบายในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดั้งเดิม โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

3.5.3 ตัวแสดงฝ่ายธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

3.5.3.1 ภาพรวมของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ภาครัฐให้ความสำคัญที่จะลงทุนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ³⁵ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเติบโตของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการออกนโยบายของทางภาครัฐที่มุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ หรือการลงทุนเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่มีใช้เพื่อการอยู่อาศัย เช่น โรงพยาบาล, โรงเรียน และอาคารสำนักงานของหน่วยงาน ภาครัฐต่างๆ เป็นต้น

³⁵ ศักดิ์, ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง [ออนไลน์], 15 กรกฎาคม 2560. แหล่งที่มา

<http://www.stock2morrow.com/discuss/room/1/topic/4563>

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเมื่อใดที่ภาครัฐออกนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ เมื่อนั้นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง โดยเฉพาะบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ ที่มักจะมีแนวโน้มที่จะได้เป็นผู้เข้าถึงส่วนแบ่งการลงทุนของภาครัฐ ในฐานะผู้ดำเนินการก่อสร้างโครงการต่างๆ ในขณะที่เดียวกันหากมองอีกแง่มุมหนึ่งโครงการต่างๆ ที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ได้รับจึงเสมือนเป็นเค้กก้อนโตที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ได้รับการจัดสรรจากทางภาครัฐผ่านการแข่งขันในกระบวนการประกวดราคา

ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีแผนพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออก เริ่มเมื่อปี 2524 ได้แก่ ชลบุรี, ระยอง และฉะเชิงเทรา ให้เป็นเขตพื้นฐานเศรษฐกิจ และเป็นเขตอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศ หรือในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ภายใต้ต้นนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ 2.2 ล้านล้านบาท³⁶ หรือโครงการการก่อสร้างการบริหารจัดการน้ำ และในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (รัฐบาล คสช.) กับนโยบาย 3 ล้านล้านบาท เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันเมื่อใดที่ภาครัฐมุ่งความสนใจไปยังส่วนอื่นๆ เช่น ในช่วงหลังวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 เนื่องจากรัฐบาลต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อบริษัทในด้านการเงิน หรือในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่รัฐบาลมุ่งความสนใจต่อประชาชน เช่น โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เป็นต้น เป็นเหตุให้ในช่วงเวลาดังกล่าวแนวโน้มการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างจะมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นไม่มากเท่ากับช่วงที่รัฐบาลมุ่งให้ความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น นอกจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมรับเหมาก่อสร้างจะมีความสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาแล้ว ภาคอุตสาหกรรมรับเหมาก่อสร้างยังมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจในระดับมหภาคอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อใดที่ภาครัฐใช้นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการคล่องตัวของเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลมา

³⁶ กระทรวงคมนาคม, แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2554 – 2558 (ฉบับปรับปรุง) [ออนไลน์], 15 กรกฎาคม 2560. แหล่งที่มา http://www.mot.go.th/file_upload/2558/Draf_mot_plan2554-2558.pdf

****หมายเหตุ :** เพิ่มเติมจากเชิงอรรถที่ 36 : รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 โดยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง, การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ การพัฒนาระบบราง เพื่อขนส่งมวลชน การบริหารจัดการระบบขนส่งสินค้าและบริการ การเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์โครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียนและอนุภูมิภาคในการขยายฐานเศรษฐกิจทั้งการผลิตและการลงทุน รวมทั้งส่งเสริมการประหยัดพลังงานและลดต้นทุนการขนส่ง

จากการไหลเวียนของเงินในบริษัทธุรกิจต่างๆ ที่เป็นห่วงโซ่อุปทานที่ความสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง³⁷ และการจ้างงาน เป็นต้น

3.5.3.2 รูปแบบบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

สามารถแบ่งรูปแบบบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. การแบ่งรูปแบบของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตามลักษณะการรับงาน เช่น ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่รับงานเฉพาะบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง หรือรับงานเฉพาะจากผู้จ้างทั่วไป

2. การแบ่งรูปแบบของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตามลักษณะความรับผิดชอบงาน ได้แก่ ผู้รับผิดชอบดำเนินการทั้งโครงการ (turn key) หรือผู้รับผิดชอบดำเนินการเฉพาะบางส่วนของงาน เช่น ส่วนของการก่อสร้างเฉพาะวางรถไฟ หรือส่วนของระบบอาณัติสัญญาณรถไฟ เป็นต้น (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงในสัญญาการจัดจ้างที่ผู้รับเหมาได้ทำไว้กับผู้ว่าจ้าง)

3. การแบ่งรูปแบบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตามขนาดของธุรกิจ ซึ่งขนาดของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างมักมีความสัมพันธ์กับขนาดของโครงการ หรืองานที่ถูกว่าจ้าง

กล่าวคือ เมื่อใดที่มีโครงการที่ลงทุนด้วยเม็ดเงินจำนวนมาก บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เข้าร่วมแข่งขันการประกวดราคา เพื่อเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างมักจะถูกสันนิษฐานว่าจะเป็นธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ เนื่องจากการเข้าร่วมโครงการในลักษณะดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะมีความคุ้มค่าต่อการลงทุนทางทรัพยากรที่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ถือครองอยู่ เช่น ทรัพยากรบุคคลทางวิศวกร เครื่องมือ และอุปกรณ์การก่อสร้างต่างๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ สามารถแบ่งธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตามขนาดของธุรกิจได้ 3 ประเภท ดังนี้

3.1 ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่/ขนาดใหญ่ : มักเป็นผู้ประกอบธุรกิจด้านการก่อสร้างที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด และมีความสัมพันธ์กับโครงการ หรืองานขนาดใหญ่ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรที่มีความจำเป็นในการดำเนินงาน เช่น ทรัพยากรทางด้านเงินทุน, ทรัพยากรบุคคลทางด้านวิศวกรที่มีประสบการณ์ และความชำนาญทางด้านวิชาชีพค่อนข้างสูง รวมไปถึงทรัพยากรทางด้านเทคโนโลยี และเครื่องมือต่างๆ เป็นต้น

³⁷ ภาคธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง เช่น ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง, ผู้ผลิตวัสดุก่อสร้าง, ร้านค้าวัสดุก่อสร้าง และบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ดังนั้น ด้วยความพร้อมทางทรัพยากรในด้านต่างๆ จึงส่งผลให้ธุรกิจรับเหมา ก่อสร้างในกลุ่มนี้มีเป้าหมายในการรับงานคือ โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ทั้งของภาครัฐ และ ภาคเอกชนที่มีการลงทุนต่อโครงการเป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งสัดส่วนการรับงานของธุรกิจรับเหมา ก่อสร้างกลุ่มนี้ มักจะเป็นงานที่ได้รับการว่าจ้างจากภาครัฐ โดยเฉพาะโครงการที่ภาครัฐลงทุนใน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ เนื่องจากธุรกิจรับเหมาก่อสร้างกลุ่มนี้มักจะเป็นผู้ผ่าน ขั้นตอนการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา (pre – qualification) ที่หน่วยงาน ภาครัฐที่เป็นผู้ว่าจ้างกำหนดไว้ เช่น ฐานะทางการเงินขั้นต่ำ, จำนวนบุคลากรขั้นต่ำ และจำนวน เครื่องมือเครื่องจักรขั้นต่ำ เป็นต้น

3.2 ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง : มักเป็นผู้ประกอบธุรกิจด้านการก่อสร้างที่ มีทั้งจดทะเบียน และไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และมีความสัมพันธ์กับโครงการ หรือ งานขนาดกลาง โดยธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในกลุ่มนี้ มักเป็นผู้รับงานต่อจากธุรกิจรับเหมาขนาด ใหญ่ที่รับงานเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีระยะเวลาในการดำเนินการก่อสร้างที่สั้น เช่น โครงการ ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางถนน และรถไฟของทางภาครัฐ เป็นต้น หากแต่เมื่อใดที่ธุรกิจ รับเหมาก่อสร้างกลุ่มนี้เข้าแข่งขันการประกวดราคา เพื่อดำเนินการก่อสร้างด้วยตนเอง มักจะมี เป้าหมายเป็นโครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ เสียส่วนใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างอาคาร สำนักงาน เป็นต้น

3.3 ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดเล็ก : มักเป็นผู้ประกอบธุรกิจด้านการก่อสร้างที่ มักจัดตั้งเป็นลักษณะส่วนบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่ใช่นิติบุคคล และมีความสัมพันธ์กับ โครงการ หรืองานขนาดเล็ก โดยธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในกลุ่มนี้ จะเน้นรับงานก่อสร้างขนาดเล็ก หรือเป็นผู้รับช่วงต่อจากธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลางอีกทอดหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่งานที่ได้รับจะ เป็นงานของภาคเอกชนขนาดเล็ก เช่น การก่อสร้างบ้านเดี่ยวเป็นหลักๆ หรือโครงการ อสังหาริมทรัพย์ขนาดเล็ก และการต่อเติมซ่อมแซมอาคาร บ้านเรือนต่างๆ เป็นต้น

ตารางที่ 2 สรุปความสัมพันธ์ระหว่างขนาดกับเป้าหมายการรับงานของมหาวิทยาลัยธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

ขนาดบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง	ลักษณะพิเศษ	เป้าหมายการรับงาน
ขนาดใหญ่	จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์	โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน
ขนาดกลาง	มีทั้งจดทะเบียนและไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์	โครงการก่อสร้างขนาดกลาง
		โครงการก่อสร้างที่เป็นผู้รับจ้างช่วง (subcontractor) ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่
		โครงการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์รูปแบบต่างๆ
ขนาดเล็ก	ห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่ใช่นิติบุคคล	โครงการก่อสร้างที่เป็นผู้รับจ้างช่วง (subcontractor) ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง
		โครงการก่อสร้างของภาคเอกชนขนาดเล็ก เช่น การต่อเติม, ซ่อมแซม อาคารบ้านเรือน เป็นต้น

3.5.3.3 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับ รัฐบาล คสช. : สัดส่วนการรับงาน

ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

การรับงานของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

การรับงานจากภาครัฐ และการรับงานจากภาคเอกชน โดยมีสัดส่วนของการรับงานจากภาครัฐต่อภาคเอกชนอยู่ที่ 55 : 45

การรับงานจากภาครัฐส่วนใหญ่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มักจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐมักจะลงทุนในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้งบประมาณในแต่ละโครงการจำนวนมาก ซึ่งการลงทุนในด้านดังกล่าว

คิดเป็นร้อยละ 70 ของการลงทุนของภาครัฐทั้งหมด จากการได้รับประโยชน์จากการลงทุนของภาครัฐ ส่งผลให้รายได้ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ 5 อันดับแรก มีมูลค่ารวม 140,733 ล้านบาท ร้อยละ 5.7 จากปี 2558 และยังมีรายได้หลังจากการส่งมอบงานแล้วเสร็จ(backlog) ซึ่งเป็นรายได้ของบริษัทอีก 3 – 5 ปีข้างหน้า ประมาณ 457,000 ล้านบาท รายได้จำนวนมหาศาลของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่เกิดจากการรับงานจากภาครัฐ ส่งผลให้ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายกลางถึงรายเล็กที่รับเหมาช่วง (Sub-contractors) ได้รับผลประโยชน์ตามไปด้วย³⁸

ตารางที่ 3 รายได้ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง 5 อันดับแรก (ปี 2558 – 2559)

บริษัท	2558 (ล้านบาท)	2559 (ล้านบาท)	%YoY	backlog
ช.การช่าง	34,814	45,705	31.3	84,000
อิตาเลียน – ไทย	49,219	45,190	-8.2	200,000
ทีทีซีแอล	20,848	19,388	-7.0	26,000
ซีโน – ไทย	18,237	17,895	-1.9	110,000
ยูนิค	10,069	12,555	24.7	37,000
รวม	133,187	140,733	5.7	457,000

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในขณะที่การรับงานจากภาคเอกชน ส่วนใหญ่ก่อก่อสร้างของภาคเอกชน จะกระจุกตัวอยู่ที่การก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยถึงร้อยละ 55 ของมูลค่าการลงทุนของภาคเอกชน ทั้งหมดที่เหลือจะเป็นงานก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม, พาณิชยกรรม และอื่นๆ เช่น โรงแรม และ

³⁸ ณัฐพล วุฒิรักษาจร, **ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง (Constraction Services)** [ออนไลน์], 17 มีนาคม 2560. แหล่งที่มา

<https://www.gsb.or.th/getattachment/7947da81-d023-48d9-970d-196f8373c5c2/%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99-2560.aspx>

สนามกอล์ฟ³⁹ เป็นต้น หากแต่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่รับงานโครงการของภาคเอกชนกลับไม่ค่อยเติบโตเท่าใดนัก เนื่องจากตลาดอสังหาริมทรัพย์ (ปี 2559) มีการแข่งขันสูงขึ้น ประกอบกับอุปทานในตลาดยังมีอยู่มากเกินกว่าอุปสงค์ของผู้ซื้อ จึงนำไปสู่การชะลอตัวการก่อสร้างโครงการใหม่ๆ ของธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่มีทรัพยากรที่เพียงพอ ยังคงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนของภาคเอกชน เช่นเดียวกับที่เคยได้รับการลงทุนของภาครัฐ

ตารางที่ 4 สัดส่วนการรับงานจากภาครัฐ : ภาคเอกชนของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง
5 อันดับแรก

ลำดับที่	บริษัท	ส่วนแบ่งทางการตลาด (%)	สัดส่วนการรับงานจากภาครัฐ : ภาคเอกชน
1.	อิตาเลียน - ไทย	26	53 : 47
2.	ช.การช่าง	18	30 : 70
3.	ซิโน - ไทย	9	41 : 59
4.	ยูนิค	5	99 : 1
5.	เนาวรัตน์	4	59 : 41

ที่มา : วิจัยกรุงศรี (ข้อมูลปี 2558)

3.6 ขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR)

ขอบเขตของงานเปรียบเสมือนกรอบการดำเนินงาน ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา และเรื่องต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของโครงการหนึ่งในขณะเดียวกันขอบเขตของงานกลับเปรียบเสมือนเครื่องมือที่หน่วยงานของรัฐใช้คัดกรองบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เพื่อให้มาอยู่ในฐานะคู่สัญญา หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งการที่บริษัทธุรกิจผู้รับเหมาก่อสร้างจะสามารถอยู่ในฐานะดังกล่าวได้ บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผ่านกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะ

³⁹ นิรติชัย พุมวงษา, แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2560 – 2562 : ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง [ออนไลน์], 17 มีนาคม 2560.

เสนอราคาที่ถูกกำหนดไว้ในขอบเขตของงาน ซึ่งคุณสมบัติในเรื่องดังกล่าวได้แยกเกณฑ์ของการพิจารณาสำหรับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรกบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายเดียว : บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างบริษัทเดียว และประเภทที่สองบริษัทธุรกิจเหมาก่อสร้างแบบกิจการร่วมค้า : บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตั้งแต่ 2 บริษัทขึ้นไปมารวมตัวกัน ซึ่งบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทั้ง 2 ประเภท ต้องยื่นเอกสาร เพื่อรับการพิจารณาจากการรถไฟแห่งประเทศไทยว่ามีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเป็นผู้ประสงค์จะเสนอราคา โดยคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา มีรายละเอียดบางประการดังต่อไปนี้

3.6.1 ขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 : รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช.

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบตัวอย่างขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 บางประการช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และรัฐบาล คสช. ในโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

คุณสมบัติ	รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร		รัฐบาล คสช.		กิจการร่วมค้า
	รายเดียว	กิจการร่วมค้า	รายเดียว		
			เหมือน (ยิ่งลักษณ์)	ไม่เหมือน (ยิ่งลักษณ์)	
1. ประสบการณ์ทำงาน (มูลค่าของผลงาน)	มีผลงานก่อสร้างทางรถไฟ ในสัญญาเดี่ยวมูลค่าไม่น้อยกว่า 2,500 ล้านบาท		ผลงานปรับปรุงทางรถไฟ	ผลงานด้านโยธา หรือผลงานด้านระบบรถไฟ	เช่นเดียวกันกับผู้ประสงค์จะเสนอราคา รายเดียว
2. เกณฑ์การพิจารณาผลงาน	ผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการที่ เป็นผู้ว่าจ้าง และมีหนังสือรับรองผลงานที่ออกโดยหัวหน้าหน่วยงาน		หนังสือรับรองผลงานต้องแสดงรายละเอียด		เช่นเดียวกันกับผู้ประสงค์จะเสนอราคา รายเดียว

	<p>หรือผู้มีอำนาจของหน่วยงานที่ เป็นผู้ว่าจ้าง</p> <p>ผลงานต้องมีอายุไม่เกิน 15 ปี</p> <p>ผลงานที่ดำเนินการนอกประเทศ ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนในวันทำงาน แล้วเสร็จ หรือวันที่ส่งมอบงานในการคำนวณมูลค่างาน</p>		<p>ของงานที่มีมูลค่าตามที่ ได้กำหนดไว้ในข้อ 1</p>	
3. เครื่องมือที่ใช้ดำเนินงาน	<p>ต้องจัดหา หรือเช่าเครื่องมือ อุปกรณ์ เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างทารถไฟ</p> <p>เครื่องมืออุปกรณ์ที่จัดหามา เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างบางประเภท เมื่องานแล้วเสร็จผู้รับจ้างต้องส่งมอบเครื่องมือ อุปกรณ์ให้แก่การรถไฟฟ้า</p> <p>เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างบางประเภท ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องระบุว่า หากคณะกรรมการประกวดราคาในโครงการนี้ จะสามารถจัดหา หรือเช่าซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ประเภทนั้นให้ทันใช้งาน</p>		<p>การรถไฟฟ้า จะจ่ายเงินคืนให้แก่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโครงการ 75% ของเงินทุนทั้งหมดที่ใช้ซื้อเครื่องมือ อุปกรณ์บางประเภทในการดำเนินการก่อสร้าง</p>	
4. ผู้รับจ้างช่วง (subcontractor)	<p>ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเสนอผู้รับจ้างช่วง (subcontractor) ได้มากกว่า 1 ราย แต่ไม่เกิน 3 ราย</p> <p>ผู้รับจ้างช่วงต้องเป็นผู้ที่ถูกเสนอโดยผู้ประสงค์จะเสนอราคา</p> <p>ผู้รับจ้างช่วงจะเป็นผู้รับขอบงานในระบบอาณัติสัญญา</p> <p>ผู้รับจ้างช่วงต้องเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ระบบอาณัติสัญญา และมีผลงานที่เป็นที่ยอมรับ (proven record) มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งผลิตภัณฑ์อาณัติสัญญาต้องได้รับหนังสือรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือว่ามีการใช้ผลิตภัณฑ์จริง</p>			

5.วงเงินในการจัดจ้าง (ราคาสูงสุด)	ประมาณ 11,000 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม 7%)		ประมาณ 9,900 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม 7%)
6.ระยะเวลาดำเนินงานและส่งมอบงาน	ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานที่ได้รับจ้างตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 36 เดือน นับจากวันที่ได้รับแจ้งให้เริ่มทำงานจากการรถไฟฯ		

จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไปแล้วอย่างละเอียดในข้างต้น ดังนั้น ต่อจากนี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงบทที่ 4 : ผลการวิจัย ซึ่งเป็นบทถัดไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



บทที่ 4 ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการ เพื่อเป็นแนวทางในการตอบคำถามการวิจัยไว้ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ การที่บริษัทธุรกิจรับก่อสร้างรายใหญ่ยังคงสามารถรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ดังเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับตัวแสดงฝ่ายการเมือง และประการที่สองคือ ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับตัวแสดงฝ่ายการเมือง ซึ่งทั้ง 2 สมมติฐานการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิด Privileged Position of Business, ทฤษฎีระบบราชการ และแนวคิด Incrementalism เพื่อประกอบการพิสูจน์สมมติฐาน

จากสมมติฐานการวิจัยทั้ง 2 ประการ นำไปสู่การค้นพบถึงสาเหตุที่ทำให้สาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรือการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาล คสช. มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อย ส่งผลให้การวิจัยครั้งนี้ มีผลการวิจัยทั้งสิ้น 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 : จากเป้าหมายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ สู่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

ประการที่ 2 : ความต่อเนื่องของระบบราชการ (continuity) ในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่

โดยผลการวิจัยทั้ง 2 ประการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ผลการวิจัยประการที่ 1 : จากเป้าหมายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลคสช. ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ สิ่งที่ต้องคำนึงให้ถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

4.1.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. กับความต้องการที่จะเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. ต่างให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยทั้ง 2 รัฐบาลเลือกใช้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นหนึ่งในปัจจัยสนับสนุน เพื่อให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมให้มีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งสังเกตได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทุกระบบล้วนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจของทั้ง 2 รัฐบาล ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งการแถลงนโยบายของทั้ง 2 รัฐบาล มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1.1.1 การแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศอย่างเต็มตัว นำไปสู่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.2554 ที่ไปประกอบด้วยนโยบายทั้งหมด 8 ด้าน⁴⁰ ซึ่งมีนโยบายเศรษฐกิจเป็น 1 ใน 8 ของนโยบายทั้งหมด โดยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แบ่งนโยบายเศรษฐกิจออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1.) นโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค 2.) นโยบายสร้างรายได้ 3.) นโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ 4.) นโยบายโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบราง เพื่อขนส่งมวลชน และการบริหารจัดการระบบขนส่งสินค้าและบริการ 5.) นโยบายพลังงาน 6.) นโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศ

ทั้งนี้ รัฐบาลดังกล่าว ได้เลือกนโยบายโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบราง เพื่อขนส่งมวลชน และการบริหารจัดการระบบขนส่งสินค้าและบริการ เป็นปัจจัยสนับสนุน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคที่ต้องการเพิ่มศักยภาพเศรษฐกิจด้วยการ

⁴⁰ การแถลงนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกอบด้วยนโยบายทั้งหมด 8 ด้าน ได้แก่ 1.) นโยบายเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก 2.) นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ 3.) นโยบายเศรษฐกิจ 4.) นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต 5.) นโยบายที่ดินทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม 6.) นโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม 7.) นโยบายต่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 8.) นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน และยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการกระจายรายได้ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่พื้นที่ต่างๆ

ดังข้อความตอนหนึ่งที่ได้กล่าวไว้ในคำแถลงนโยบายว่า

“พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ รวมทั้งส่งเสริมการประหยัดพลังงาน และลดต้นทุนการขนส่ง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พร้อมทั้งสร้างโอกาสการกระจายรายได้ กระจายเศรษฐกิจ และกระจายการลงทุนสู่ชนบท รวมทั้งการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่, กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ และการคุ้มครองผู้บริโภค...พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางราง โดยเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าและบริการที่สะดวกและปลอดภัยทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และระหว่างประเทศ...”⁴¹

จากความต้องการที่จะเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยใช้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง และด้านอื่นๆ เป็นปัจจัยสนับสนุนให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ จึงส่งผลให้ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งตะวันออก ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ หากแต่โครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ไม่สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จ เนื่องจากเกิดการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสียก่อน

หลังจากรัฐประหารเสร็จสิ้นลงได้ไม่นานคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้เข้ามาบริหารประเทศในนามรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยรัฐบาล คสช. ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร [ออนไลน์], 2 มิถุนายน 2561. แหล่งที่มา http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5057

4.1.1.2 การแถลงนโยบายของรัฐบาล คสช.

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในนามรัฐบาล คสช. ได้เข้ามาบริหารอย่างเต็มรูปแบบ หลังจากนั้นจึงได้มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 โดยการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ มีด้วยกันทั้งสิ้น 11 ด้าน⁴² ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ นโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรัฐบาล คสช. มีความเห็นว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศยังไม่สามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพ ประกอบกับยังมีจุดอ่อนหลายประการที่ต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขอย่างครบถ้วน

นโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศจึงถูกแบ่งออกเป็น 3 ระยะ กล่าวคือ ระยะเร่งด่วนจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องดำเนินการทันที เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีในขณะนั้น (ปี 2557) ระยะกลางจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาพื้นฐานที่ค้างคาอยู่ เพื่อเร่งให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และระยะยาวจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ใช้เป็นรากฐาน เพื่อก่อความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง⁴³ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง และการคมนาคมทางบก เป็นอีกหนึ่งกลไกที่รัฐบาลเลือกใช้ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมีศักยภาพมากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา

<http://www.mfa.go.th/mofa/contents/files/plan-20141016-112823-765038.pdf>.

**หมายเหตุ : เพิ่มเติมจากเชิงอรรถที่ 40 : นโยบายทั้ง 11 ด้าน ประกอบด้วย 1.) การปกป้อง และเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ 2.) การรักษาความมั่นคงของรัฐ และการต่างประเทศ 3.) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงการบริการของรัฐ 4.) การศึกษา และเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม 5.) การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน 6.) การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ 7.) การส่งเสริมบทบาท และการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน 8.) การพัฒนา และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม 9.) การรักษาความมั่นคงของทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 10.) การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐ 11.) การปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 - 9.

4.1.2 จากการแถลงนโยบายรัฐบาล คสช. สู่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

จากการแถลงนโยบายของรัฐบาล คสช. นำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีไว้เป็นแผนแม่บท (master plan) ของการบริหารประเทศในภาพรวม เพื่อให้สามารถขับเคลื่อน และนำพาประเทศชาติไปสู่เป้าหมายอนาคตที่พึงประสงค์ได้ในระยะยาว เนื่องจากก่อนหน้านี้ไม่เคยมีการกำหนดเป้าหมาย หรือวิสัยทัศน์ในการบริหารในระยะยาวไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้การบริหารประเทศแปรผันไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นรัฐบาลเป็นหลัก ก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในเรื่องของกระบวนการทางนโยบายในบางพื้นที่ นโยบายที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายในระยะยาว

โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาตลอด 10 ปีที่ผ่านมาที่สังคมไทยต้องเผชิญกับความ เป็นพลวัตทางการเมืองอย่างมาก ส่งผลให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จึงเป็นสิ่งแรกๆ ที่รัฐบาล คสช. เลือกรื้อทำ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นกรอบในการจัดทำแผนการ ดำเนินงานในระดับต่างๆ ซึ่งแผนการดำเนินงานในระดับต่างๆ จำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในแผน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันในการพัฒนา ประเทศชาติร่วมกันทุกภาคส่วนอย่างบูรณาการ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65⁴⁴

ผลจากรัฐธรรมนูญปี 2560 ได้นำไปสู่การจัดทำกฎหมายอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ.2560 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวเปรียบเสมือน กรอบที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์, คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน, การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานราชการต่างๆ⁴⁵

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2560 – 2579 : บทนำ." หน้า 13.

**หมายเหตุ : เพิ่มเติมจากเชิงอรรถที่ 42 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มี ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผน ต่างๆ ให้สอดคล้อง และบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย

⁴⁵ ยุทธศาสตร์ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อๆ [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4570>

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายอนาคตที่พึงประสงค์ในปี 2579 ตามที่แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี ได้กำหนดไว้ทั้งหมด 8 เป้าหมาย⁴⁶ ส่งผลให้ในแผนดังกล่าวจำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ทั้งหมด 6 ด้าน เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติตาม โดยยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้าน ประกอบด้วย

1.) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เพื่อสร้างความมั่นคงในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ไปจนถึงระดับชุมชนให้รอดพ้นจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ เช่น การบูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง เป็นต้น

2.) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาภาคการผลิต และการบริการ โดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านศักยภาพของผู้ประกอบการ และปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญ เช่น การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ เนื่องจากการลงทุนในเรื่องดังกล่าวเปรียบเสมือนเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่เอื้อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันที่มากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3.) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพของมนุษย์ เพื่อให้คนไทยเป็นคนที่มีความรู้สูง, เป็นนักคิด และผู้ประกอบการ บนพื้นฐานของการรู้คุณค่าความเป็นไทย, มีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีสุขภาวะที่ดี เช่น การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่า เป็นต้น

4.) ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม ทั้งในมิติการเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ, ทรัพยากร, กระบวนการยุติธรรม, และการบริการสาธารณะ เช่น การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมในกับคนทุกกลุ่มในสังคม เป็นต้น

5.) ยุทธศาสตร์ด้านการการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร เช่น การพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม และเมืองให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

⁴⁶ เป้าหมายอนาคตที่พึงประสงค์ทั้ง 8 เป้าหมาย ได้แก่ 1.) Quality and Global Thais : คนไทยมีคุณภาพ และมีความเป็นสากล 2.) Competitive Thailand : มีความสามารถในการแข่งขันบนพื้นฐานของความคิดสร้างสรรค์ 3.) Efficient : ภาครัฐมีความทันสมัย และโปร่งใส 4.) Global : เป็นหุ้นส่วนที่มีบทบาท และสำคัญ 5.) Livable Cities : การพัฒนาเชิงพื้นที่ให้มีความสามารถในการแข่งขัน และน่าอยู่ 6.) Inclusive Thailand : สังคมไทยมีคุณภาพ และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงโดยทิ้งใครไว้ข้างหลัง 7.) Green Thailand : สังคม และเศรษฐกิจไทยเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 8.) Secured Thailand : มีความมั่นคง และปลอดภัยในทุกด้าน

6.) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ บนฐานของความรับผิดชอบต่อ และ ความโปร่งใส ปราศจากการทุจริต เช่น การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการตั้งแต ่ระดับชาติไปสู่ระดับท้องถิ่น เป็นต้น

4.1.3 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับ การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

คสช.

จากยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ที่ถูกกำหนดไว้ใน แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาล คสช. มีความต้องการที่จะผลักดันให้ประเทศไทยมี ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะศักยภาพในการแข่งขันในทุกๆ ด้าน เนื่องจากประเทศไทย ถูกจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันโดยรวมอยู่อันดับที่ 30 จาก 60 ประเทศชั้นนำ ใน ขณะเดียวกันยังต้องเผชิญกับสภาพเศรษฐกิจที่เต็มไปด้วยปัญหาที่หลายหลาย เช่น การขยายตัว ทางเศรษฐกิจชะลอตัวลง และมีความผันผวนมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการลงทุน, ภาคการเงินและ การคลังยังไม่มีศักยภาพมากพอที่จะสนับสนุนเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้ อย่างเต็มที่, ความล่าช้าในการปรับโครงสร้างการผลิต โดยเฉพาะโครงสร้างการผลิตจากเกษตร มูลค่าต่ำไปสู่เกษตรมูลค่าสูง และจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมและบริการ และโครงสร้างพื้นฐาน ยังคงมีปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะรูปแบบการขนส่งยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เป็นต้น

จากสภาพเศรษฐกิจที่ประเทศไทยต้องเผชิญ เพื่อให้สามารถเพิ่มศักยภาพในการ แข่งขันยุทธศาสตร์ที่ 2 จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ถูกกำหนดในแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี⁴⁷

ยุทธศาสตร์	หัวข้อ	แนวทางการพัฒนา		เป้าหมาย
		ประเด็นการพัฒนา	รายละเอียด	
ยุทธศาสตร์ ที่ 2	การสร้าง ความสามารถ ในการแข่งขัน	การพัฒนา ภาคการ ผลิต และ การบริการ	ยกระดับภาคการเกษตรให้ เป็นการเกษตรสมัยใหม่ที่ เกษตรกรสามารถที่จะเป็น ทั้งผู้ผลิตและผู้ขายที่มี ความสามารถในการ ปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยี อย่างรวดเร็ว	การเพิ่มขึ้นของ รายได้ประชากรต่อ หัวเป็น 15,000 ดอลลาร์/ปี และ สามารถเพิ่มผลิต ภาพการผลิตไม่ต่ำ กว่าร้อยละ 3 ต่อปี
			ยกระดับภาคอุตสาหกรรม ให้มีศักยภาพมากขึ้นด้วย การพัฒนาเทคโนโลยี ควบคู่ไปกับการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์	เพื่อก่อให้เกิดการ เพิ่มขึ้นของอัตราการ ขยายตัวของ ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศเป็น
			พัฒนาคุณภาพ และสร้าง เอกลักษณ์การท่องเที่ยว โดยการเน้นนักท่องเที่ยวที่ มีคุณภาพควบคู่ไปกับการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และวิถี ชีวิตชุมชน	ร้อยละ 4 – 5 ต่อปี (ภายในช่วง แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 12) และร้อยละ 5 (ช่วง
			พัฒนาธุรกิจบริการใหม่ๆ ที่ สามารถสร้างรายได้สูง อย่างธุรกิจบริการสุขภาพ, การแพทย์ และความงาม	15 ปีหลังจาก แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 12)

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ร่างยุทธศาสตร์แห่งชาติ 20 ปี 2560 - 2579, หน้า 72 - 83, 96

		<p>การพัฒนา สังคมผู้ ประกอบการ</p>	<p>สร้างผู้ประกอบการในทุก ภาคส่วนให้มีความเป็นมือ อาชีพทั้งในด้านการบริหาร จัดการ และการลงทุน อย่างชาญฉลาด</p> <p>พัฒนาภาวะเปียบให้ สามารถจัดตั้งธุรกิจใหม่ได้ ง่ายขึ้น</p>	
		<p>การพัฒนา ปัจจัย สนับสนุน และการ พัฒนา โครงสร้าง พื้นฐาน</p>	<p>พัฒนาระบบขนส่งให้เกิด ความเชื่อมโยงทั้งกับ ประเทศเพื่อนบ้านตามแนว ระเบียงเศรษฐกิจ และ เมืองศูนย์กลางของแต่ละ ภูมิภาคในประเทศ</p> <p>ปรับเปลี่ยนการขนส่ง สินค้าทางถนนไปสู่การ ขนส่งสินค้าทางน้ำ และ ทางระบบราง เนื่องจากมี ต้นทุนที่ต่ำกว่า</p> <p>พัฒนาวิทยาศาสตร์, เทคโนโลยีวิจัย และ นวัตกรรม เพื่อก้าวข้าม จากผู้ซื้อไปสู่ผู้ผลิต และ ผู้ขายเทคโนโลยี</p>	
		<p>การ วางรากฐาน ที่แข็งแกร่ง และ โครงสร้าง</p>	<p>สร้างเสถียรภาพ และความ เชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ โดย การดำเนินนโยบายการเงิน และการคลังให้สอดคล้อง กัน</p>	

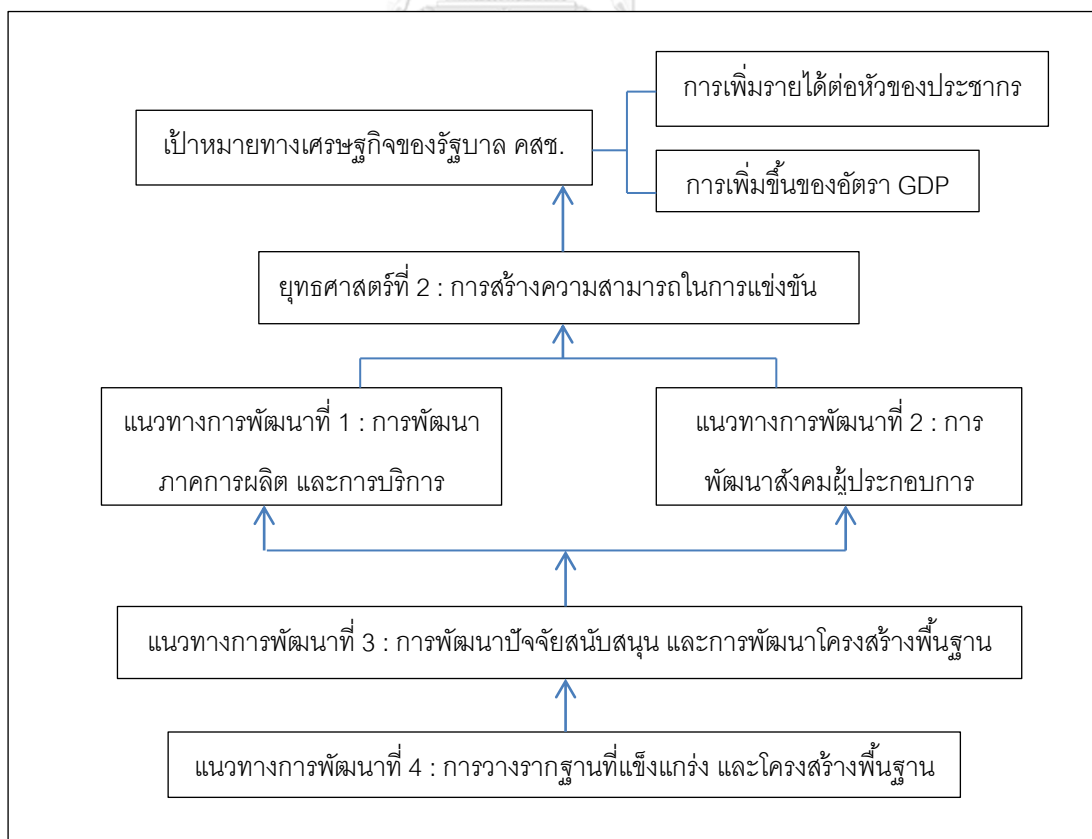
		พื้นฐาน	ปรับกลไกภาครัฐในการบริหารการคลัง และงบประมาณให้สามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้จริง	
			เชื่อมโยงกับภูมิภาค และเศรษฐกิจโลก โดยส่งเสริมบทบาท, ความร่วมมือ และการลงทุนในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ	
			พัฒนาพื้นที่, พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เช่น พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก เป็นต้น และเมือง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค	
			พัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น	

จากตารางดังกล่าวที่ได้แสดงรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่ 2 สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาล คสช. ได้มีการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 20 ปี ข้างหน้าไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นแนวทางการพัฒนา และผลักดันประเทศให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาล คสช. ได้กำหนดไว้ คือ การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความสามารถในการแข่งขัน เพื่อให้สังคมไทยหลุดพ้นจากการติดกับดักรายได้ปานกลางเสียที

ดังนั้น ต่อจากนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ในฐานะที่เป็นแนวทางการพัฒนาที่รัฐบาล คสช. ใช้เป็นกรอบการดำเนินงานเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

4.1.4 ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน : แนวทางการพัฒนา เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คสช.

กล่าวคือ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจตามที่ได้แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 5 ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ 2: การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 4 ประการ ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยเมื่อได้วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาทั้ง 4 ประการ จึงพบว่าแต่ละแนวทางการพัฒนามีความเชื่อมโยงกัน เสมือนเป็นห่วงโซ่ที่ร้อยเรียงกันที่จะนำพาประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังแผนภาพที่ผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นต่อจากนี้ แผนภาพที่ 3 แสดงความเชื่อมโยงของแนวทางการพัฒนาทั้ง 4 ประการ ของยุทธศาสตร์ที่ 2



จากแผนภาพที่ 2 หากต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาล คสช.

ได้กำหนดไว้ในมิติของการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชากร และอัตราของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ต้องเริ่มจากการวางรากฐานด้านการเงิน และการคลังของประเทศให้ดำเนินไปอย่างประสานสอดคล้องกัน (แนวทางพัฒนาที่ 4 : การวางรากฐานที่แข็งแกร่ง และโครงสร้างพื้นฐาน) ควบคู่ไปกับปรับกลไกของภาครัฐให้มีความสามารถในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอต่อการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ รวมไปถึงการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจในระดับพื้นที่ เพื่อให้เป็นแรงสนับสนุนในการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม

เมื่อมีรากฐานที่แข็งแกร่งทั้งด้านเศรษฐกิจ และด้านการบริหารจัดการด้านการเงิน สิ่งที่ต้องกระทำต่อจากนั้น คือ การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน (แนวทางพัฒนาที่ 3 : การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน) อย่างการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์, เทคโนโลยี, วิจัย และนวัตกรรมต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยคณะกรรมการจัดทำ (ร่าง) ยุทธศาสตร์มองว่าการที่แนวทางการพัฒนาอีก 3 แนวทางการพัฒนาที่เหลือจะเป็นผลสัมฤทธิ์ได้จะต้องทำให้แนวทางการพัฒนาที่ 3 เป็นรูปธรรมเสียก่อน

ดังที่ได้ระบุไว้ในร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ว่า

“การพัฒนาในแนวทางสำคัญ...จะสัมฤทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาปัจจัยสนับสนุน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันรองรับอย่างเหมาะสม ทั้งการลงทุน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์และการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม”⁴⁸

กล่าวคือ การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์, เทคโนโลยี, วิจัย และนวัตกรรมต่างๆ มีแนวโน้มที่จะส่งผลโดยตรงต่อแนวทางการพัฒนาที่ 1 เนื่องจากการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนในด้านดังกล่าว เปรียบเสมือนการสร้างรากฐานที่มีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาภาคการเกษตร, ภาคอุตสาหกรรม และภาคการบริการ (แนวทางพัฒนาที่ 1 : การพัฒนาภาคการผลิตและการบริการ) เพื่อให้ผู้ผลิต (โดยเฉพาะเกษตรกร) เป็นได้ทั้งผู้ผลิต และผู้ขายที่มีความสามารถในปรับตัว และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁴⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

ตั้งที่คณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ 20 ปีได้กล่าวไว้ในร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไว้
ว่า

“การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ตลอดห่วงโซ่มูลค่า เพื่อ
ก้าวข้ามกับดักจากผู้ซื้อเทคโนโลยี ไปสู่การเป็นผู้ผลิต และขายเทคโนโลยีโดยเน้นการ
วิจัยและพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นพื้นฐานเพื่อสร้างองค์ความรู้ ความคิด
และเทคโนโลยีต้นน้ำ สู่การพัฒนาเทคโนโลยีต้นแบบ และเพื่อวางรากฐานความเข้มข้น
ในการต่อยอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และนำไปใช้ประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์ สังคม
และชุมชน รวมถึงการพัฒนาและวิจัยแบบวิศวกรรม ย้อนกลับเพื่อเตรียมความพร้อมใน
การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรมอนาคตที่ยังต้องอาศัย เทคโนโลยีจาก
ต่างประเทศ”⁴⁹

นอกจากนี้ การพัฒนาในเรื่องดังกล่าว ยังช่วยเปิดโอกาสให้ธุรกิจใหม่ๆ สามารถที่
จะก่อตัวขึ้นด้วยการใช้เทคโนโลยี และนวัตกรรมเป็นรากฐานในการขับเคลื่อนธุรกิจ นำไปสู่สังคมที่
ผู้ประกอบการได้รับการพัฒนาให้มีความเป็นมืออาชีพ (แนวทางพัฒนาที่ 2 : การพัฒนาสังคม
ผู้ประกอบการ) ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต, ด้านการขาย, ด้านการบริหารจัดการ, ด้านการลงทุน
หรือแม้แต่ด้านการวิเคราะห์ความต้องการที่มีอย่างหลากหลายในตลาด โดยมีองค์ความรู้ทางด้าน
วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเป็นพื้นฐานจะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถพัฒนาสินค้าและบริการ
ของตนให้มีจุดเด่น เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในขณะที่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างการพัฒนาระบบการขนส่ง โดยมี
ความมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนจากระบบการขนส่งทางถนนไปสู่ระบบการขนส่งที่ต้นทุนต่ำกว่า เช่น การ
ขนส่งระบบราง และการขนส่งทางน้ำ ซึ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะเน้นการพัฒนาให้ระบบ
การขนส่งทุกรูปแบบมีความเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายที่สามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน
และประเทศในภูมิภาค เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่, พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เมือง และระเบียง
เศรษฐกิจต่างๆ ขณะเดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจึงเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ไม่ควรมองข้าม และ
ต้องพัฒนาควบคู่กันไป เพราะการมีเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง เปรียบเสมือนการมีฐานรากทาง

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

เศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง ส่งผลให้ในท้ายที่สุดสามารถที่จะสร้างให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันได้ในสนามเศรษฐกิจโลก

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมากประการหนึ่ง เนื่องจากการพัฒนาในเรื่องดังกล่าวเสมือนเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทั้งในเรื่องการเดินทาง และการขนส่งสินค้าที่รัฐบาลจำเป็นต้องกระทำ เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจตามที่ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดไว้

โดยผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีส่วนช่วยให้รัฐบาล คสช. สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : ปัจจัยสนับสนุนในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

เมื่อมองการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านของการคมนาคม และโลจิสติกส์ ผลลัพธ์ที่ได้จากการพัฒนาในเรื่องดังกล่าวโดยตรงคือ การเพิ่มความสะดวกรบายในการเดินทาง และการขนส่งสินค้า หากแต่ในอีกด้านหนึ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยังมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างสมรรถภาพทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

กล่าวคือ เพราะผลลัพธ์ที่ได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านดังกล่าวโดยตรง คือการสร้างความสะดวกสบายในการเดินทาง และการขนส่งสินค้าจากพื้นที่หนึ่งไปอีกพื้นที่หนึ่ง ยิ่งการคมนาคมในรูปแบบต่างๆ มีความเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายมากเท่าใด ความสะดวกรบายในการเดินทาง และการขนส่งก็จะเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น

ดังที่ระบุไว้ในเนื้อหาของร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ว่า

“...จำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง และขนส่งไปสู่เมืองศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคพื้นที่ และเมือง”⁵⁰

โดยเฉพาะในช่วงเวลานี้ที่รัฐบาล คสช. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ที่นับวันการพัฒนาเชิงพื้นที่ยิ่งจะทวีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจใน

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

ภาพรวม เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งเป็นการต่อยอดมาจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่กำลังได้รับการพัฒนาในปัจจุบัน, ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก โดยโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย (กรณีศึกษา) เป็นหนึ่งในโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม เพื่อรองรับการขยายตัวและการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคต่างๆ ในประเทศ เพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจชุมชน และสังคมผู้สูงอายุ

ดังนั้น เมื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญ เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความเจริญสู่พื้นที่ที่ต้องการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป เพราะการคมนาคมที่สะดวกจะช่วยให้การถ่ายเททรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรับรองการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพในแต่ละพื้นที่ โดยให้พื้นที่ที่ถูกเลือกได้รับการพัฒนาเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจตามรูปแบบที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ และเมื่อพื้นที่ทางเศรษฐกิจได้รับการพัฒนาอย่างสมบูรณ์ พื้นที่เหล่านี้ย่อมกลายเป็นรากฐานที่ช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค ตามที่ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดเป้าหมายไว้

จากที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นว่ายุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน อันประกอบไปด้วยแนวทางการพัฒนาทั้ง 4 ประการ นั้นเปรียบเสมือนเป็นกรอบกว้างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าหากรัฐบาลมีความต้องการผลักดันประเทศไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้แก่ 1.) การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชากรต่อหัวเป็น 15,000 ดอลลาร์ต่อปี 2.) การเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี เพื่อก่อให้เกิด 3.) การเพิ่มขึ้นของอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเป็นร้อยละ 4 - 5 ต่อปี (ภายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12) และร้อยละ 5 (ช่วง 15 ปี หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12) การที่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ จะช่วยให้รัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีกรอบในการดำเนินงานว่าจะดำเนินงาน และขับเคลื่อนหน่วยงานของตนไปในทิศทางใด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการ

ทำงานของทุกส่วน ไม่ว่าจะฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายข้าราชการประจำ จนท้ายที่สุดสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้

ดังนั้น เมื่อแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เปรียบเสมือนเป็นกรอบกว้างๆ ที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการที่จะผลักดันประเทศไปในทิศทางใด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงก่อให้เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ตามมา

กล่าวคือ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 โดยการมีมติเห็นของคณะรัฐมนตรีในครั้งนั้นได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในแง่ของการแปลงยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวไปเป็นแผนงาน หรือโครงการในช่วง 5 ปี โดยแผนงาน หรือโครงการต้องมีการระบุแผนปฏิบัติการ, ตัวชี้วัดความสำเร็จ และการประเมินผลของการดำเนินงานทุก 1 ปี และ 5 ปี⁵¹

จนในที่สุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2559 โดยเริ่มใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2559 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2564⁵²

4.1.6 จากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

4.1.6.1 ก่อนจะถึงแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 จะมีหน้าที่เสมือนเป็นกลไกที่รัฐบาล คสช. ใช้ในการแปลงแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี ในช่วง 5 ปีแรก ไปสู่การปฏิบัติ

⁵¹ พรเมธี วิมลศิริ, ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทย เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน หน้า 31.

⁵² ไทยรัฐ, ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/content/825125>.

ดังที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กล่าวไว้ในสรุป
สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 – 2565 ไว้ว่า

“...การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ครั้งนี้
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบน
พื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และ
เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับ
โครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ...การ
พัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับ
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ”⁵³

หากแต่การเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาล คสช. ในระยะเริ่มแรก (พ.ศ.
2557 – 2559) ยังอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 -
2559) ซึ่งแผนดังกล่าวได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกัน
ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุล และยั่งยืน โดยการนำทรัพยากรที่มีอยู่
ภายในประเทศมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการ พร้อมทั้งเสริมสร้างให้คน และสังคมมีความ
แข็งแกร่ง⁵⁴ เพื่อให้การพัฒนาประเทศอยู่บนฐานรากที่มั่นคงพร้อมก้าวสู่สังคมที่มีคุณภาพคุณภาพ

ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ประกอบไปด้วย
ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทั้งสิ้น 6 ยุทธศาสตร์⁵⁵ โดยทั้ง 6 ยุทธศาสตร์มีความมุ่งหวังที่จะลด
ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจ, ด้านพลังงาน และภูมิอากาศ โดย
มียุทธศาสตร์ที่ 4 : การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน และ
ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 – 2565, หน้า คำนำ.

⁵⁴ เฉลิมเกียรติ แก้วหอม, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555 - 2559) [ออนไลน์], 2
เมษายน 2561. แหล่งที่มา <http://sukanrat.blogspot.com/2012/09/11-2555-2559.html>.

⁵⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ประกอบไปด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1.) ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมใน
สังคม 2.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน 3.) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร, ความ
มั่นคงทางอาหาร และพลังงาน 4.) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ และยั่งยืน 5.) ยุทธศาสตร์
การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม 6.) ยุทธศาสตร์การจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

และสังคม ซึ่งทั้ง 2 ยุทธศาสตร์ ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาที่มีส่วนช่วยในการลดความเสี่ยง หรือหลีกเลี่ยงสถานการณ์ต่างๆ ที่เป็นผลมาจากความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งแนวทางการพัฒนาบางประการของทั้ง 2 ยุทธศาสตร์ มีความคล้ายคลึงกับแนวทางการพัฒนาในยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อีกด้วย เช่น การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรม (มีความคล้ายคลึงกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, การปรับปรุง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น (มีความคล้ายคลึงกับแนวทางการพัฒนาประการที่ 4 ของยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี) เป็นต้น ซึ่งการที่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีแนวทางการพัฒนาบางประการที่มีความคล้ายคลึงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาล คสช. ยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจ และต้องการที่จะพัฒนาประเด็นดังกล่าวให้มีความต่อเนื่องกับสิ่งที่เคยได้กระทำมา

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สามารถสรุปความคล้ายคลึงของแนวทางการพัฒนาของแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไว้ในรูปแบบตาราง ดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงความคล้ายคลึงกันของแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ความคล้ายคลึงกันของแนวทางการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ			
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11		แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	
ยุทธศาสตร์	หัวข้อ	แนวทางการพัฒนา	
4	การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน	การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ, เท่าเทียม และเป็นธรรม	ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน
		การพัฒนาวิทยาศาสตร์, เทคโนโลยี และนวัตกรรม	แนวทางการพัฒนาที่ 3 : การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
		การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมให้มีเสถียรภาพ	แนวทางการพัฒนาที่ 4 : การวางรากฐานที่แข็งแกร่ง และโครงสร้างพื้นฐาน
5	การสร้าง ความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม	การพัฒนาความเชื่อมโยงกันด้านการขนส่งโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในภูมิภาคต่างๆ การเข้าร่วมภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศ และภูมิภาค เพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบาย	แนวทางการพัฒนาที่ 3: การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

		ต่างประเทศ	แนวทางการพัฒนาที่ 4 : การวางรากฐานที่แข็งแกร่ง และโครงสร้างพื้นฐาน
		การเสริมสร้างความร่วมมือที่ีระหว่างประเทศ →	
		การพัฒนาระดับท้องถิ่น	

ด้วยเหตุนี้ เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 หมดวาระลง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ที่ถูกกำหนดขึ้น จึงทำหน้าที่ทั้งในการรับช่วงต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ขณะเดียวกันก็เป็นกลไกในการนำพาประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในช่วง 5 ปีแรกของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

4.1.6.2 ความเชื่อมโยงกันของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

จากความเห็นเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี เมื่อครั้งที่มามีมติเห็นชอบเห็นชอบทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ตามที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ นำไปสู่ความเชื่อมโยงกันของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในแง่ของการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 หรือในช่วง 5 ปีแรกของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ดังที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ว่า

“ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง และแข่งขันได้ โครงสร้างเศรษฐกิจปรับสู่เศรษฐกิจฐานบริการและดิจิทัล มีผู้ประกอบการรุ่นใหม่ และเป็นสังคมผู้ประกอบการผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กที่เข้มแข็งสามารถใช้นวัตกรรม และเทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างสรรค์คุณค่าสินค้าและบริการ มีระบบการผลิต และให้บริการจากฐาน

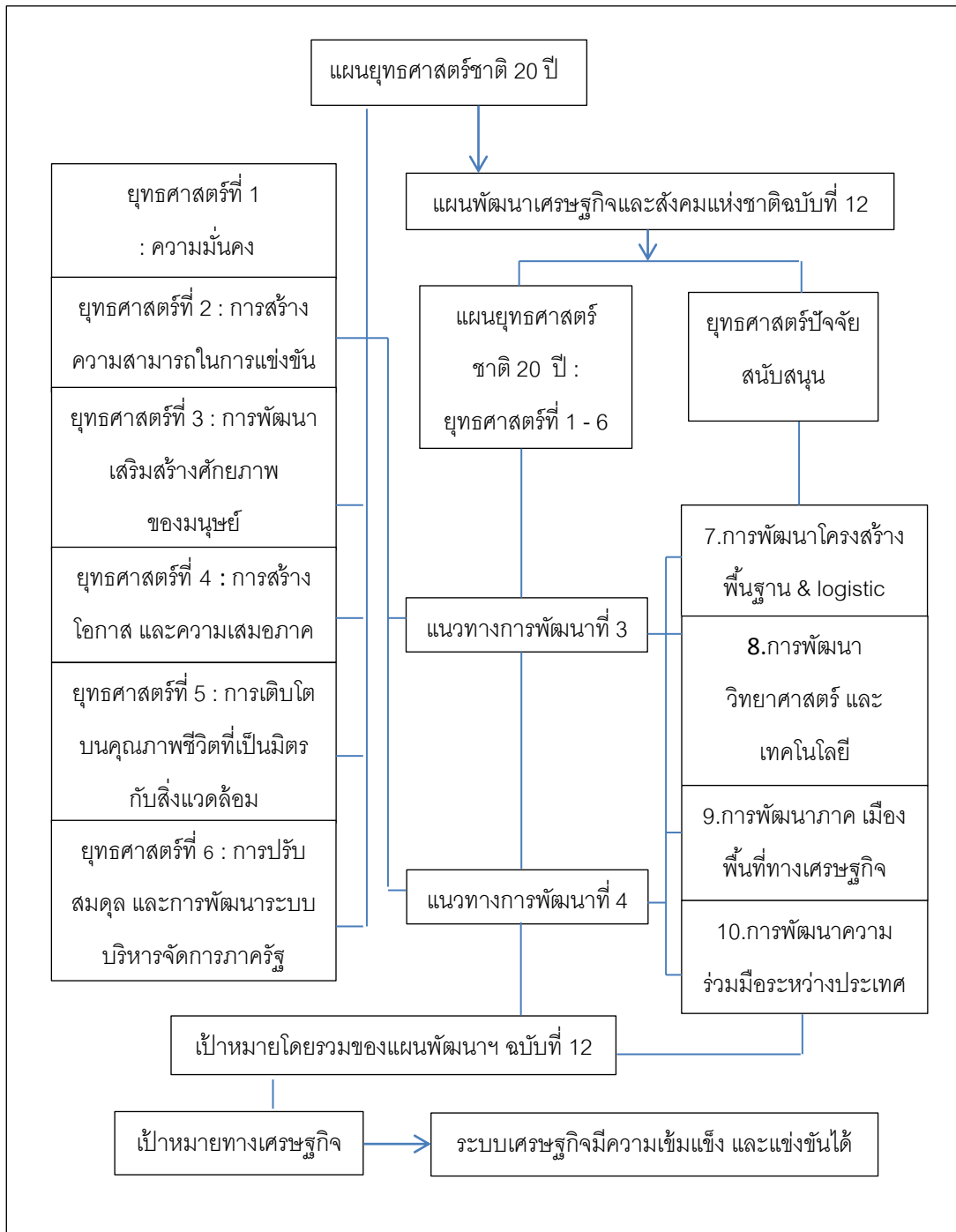
รายได้เดิมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มีการลงทุนในการผลิตและบริการฐานความรู้ชั้นสูงใหม่ๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน รวมทั้งกระจายฐานการผลิตและการให้บริการสู่ภูมิภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยเศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพ และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี และมีปัจจัยสนับสนุน อาทิ ระบบโลจิสติกส์ พลังงาน และการลงทุนวิจัยและพัฒนาที่เอื้อต่อการขยายตัวของภาคการผลิตและบริการ”⁵⁶

จากเป้าหมายทางเศรษฐกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่ได้กล่าวไปข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า จากยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่ประกอบไปด้วยแนวทางการพัฒนา 4 ประการ ได้แก่ 1.) การพัฒนาภาคการผลิต และการบริการ 2.) การพัฒนาสังคมผู้ประกอบการ 3.) การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 4.) การวางรากฐานที่แข็งแกร่ง และโครงสร้างพื้นฐานซึ่งแนวทางการพัฒนาบางประการ ได้แก่ แนวทางการพัฒนาประการที่ 3 และแนวทางการพัฒนาประการที่ 4 ได้ถูกแปลงเป็นยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ทั้งสิ้น 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์ 2.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวินิจฉัยศาสตร์, เทคโนโลยี, วิจัย และนวัตกรรม 3.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ, เมือง และพื้นที่ทางเศรษฐกิจ 4.) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนา ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปความเชื่อมโยงกันของแผนทั้ง 2 ในรูปของแผนภาพได้ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 11.

แผนภาพที่ 4 ความเชื่อมโยงกันของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี



ในขณะที่เดียวกันยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุนทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อเตรียมพร้อมสู่การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปสาระสำคัญของแนวทางการพัฒนาที่ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุนทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ เพื่อใช้แนวทางการพัฒนาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนไปสู่การบรรลุเป้าหมายโดยรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12⁵⁷ โดยเฉพาะเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ ในรูปแบบตาราง ได้ดังนี้

ตารางที่ 8 แสดงสาระสำคัญของแนวทางการพัฒนาที่ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุนทั้ง 4 ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์	หัวข้อ	แนวทางการพัฒนา ⁵⁸
7	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่ง : พัฒนาระบบรถไฟให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทาง และขนส่งของประเทศ
		พัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกิดจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน
		การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ : ให้มีมาตรฐานสากล และยกระดับการอำนวยความสะดวกด้านการค้า
		การพัฒนาด้านพลังงานให้มีความมั่นคง และเพียงพอต่อความต้องการ โดยให้ความสำคัญกับพลังงานทดแทน และพลังงานสะอาดมากขึ้น
		การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล : ปรับปรุงโทรคมนาคมให้ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถใช้เทคโนโลยีในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้ธุรกิจ

⁵⁷ เป้าหมายโดยรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้แก่ 1.) คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ 2.) ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง 3.) ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ 4.) ทูทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร, พลังงาน และน้ำ 5.) มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย สังคมปลอดภัย สามัคคี สร้างภาพลักษณ์ดี และเพิ่มความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อประเทศไทย 6.) มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 15 - 18.

8	การพัฒนา วิทยาศาสตร์, เทคโนโลยี, วิจัย และ นวัตกรรม	การส่งเสริมการลงทุนวิจัย และพัฒนา ให้สามารถใช้ ประโยชน์เชิงพาณิชย์ และบริการ การพัฒนาสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์, เทคโนโลยี, วิจัย และนวัตกรรม โดยเฉพาะบุคลากรให้ ทั้งความรู้ และความเข้าใจเทคโนโลยี
9	การพัฒนาภาค, เมือง และพื้นที่ทาง เศรษฐกิจ	<p>การพัฒนาภาค : เปิดโอกาสให้มีการกระจายตัวทาง เศรษฐกิจอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น</p> <p>การพัฒนาเมือง : พัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้ความ ร่วมมือของทุกภาคส่วน เพื่อก่อให้เกิดเมืองน่าอยู่</p> <p>การพัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจ : พื้นที่บริเวณชายฝั่ง ทะเลตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักของ ประเทศที่มีการขยายตัวอย่างสมดุล, มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับศักยภาพของประเทศ</p> <p>การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ : พัฒนาพื้นที่บริเวณ ชายแดนอย่างยั่งยืน และเป็นรูปธรรม</p>
10	ความร่วมมือระหว่าง ประเทศ เพื่อการ พัฒนา	<p>การขยายความร่วมมือด้านการค้า, การลงทุนกับมิตร ประเทศ และแสวงหาตลาดใหม่สำหรับสินค้า และ บริการ</p> <p>การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านคมนาคม และโลจิสติกส์</p> <p>การพัฒนาให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ, การ บริการ และการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค</p> <p>การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยไปลงทุนยังต่างประเทศ</p> <p>การเปิดประตูการค้า และพัฒนาความร่วมมือกับ ประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ทั้ง ในระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาคที่มีความเสมอภาคกัน</p> <p>การสร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับประเทศใน อนุภูมิภาค, ภูมิภาค และนานาชาติ</p> <p>การเข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมี บทบาทที่สร้างสรรค์</p>

		การส่งเสริมความร่วมมือกับภูมิภาค และนานาชาติในการสร้างความมั่นคงในทุกด้านที่เกี่ยวกับเรื่องความอยู่ดีมีสุขของประชาชน
		การบูรณาการภารกิจด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ และด้านการต่างประเทศ
		การส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวภายในประเทศที่สำคัญ

เมื่อทราบแล้วว่ายุทธศาสตร์ทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุน 4 มีแนวทางการพัฒนา เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายรวมที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะเป้าหมายทางเศรษฐกิจ หากแต่เป้าหมายดังกล่าวจะไม่สามารถบรรลุได้เลยหากขาดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้กำหนดหลักการที่ใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติไว้ โดยหลักการ และแนวทางในการขับเคลื่อนได้ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงกันของแผนตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ ไปจนถึงแผนระดับปฏิบัติการ เพื่อให้แผนเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายรวมของแผน โดยเฉพาะเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ได้กำหนดไว้ คือ ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง และแข่งขันได้

ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุนทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 จึงค่อนข้างมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยสนับสนุน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีความต้องการที่จะให้การพัฒนาเศรษฐกิจ ตั้งอยู่บนฐานของการมีปัจจัยสนับสนุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน, ด้านองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์, ด้านการกระจายตัวทางเศรษฐกิจไปยังพื้นที่ต่างๆ และด้านการต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ, ครอบคลุม และสร้างสรรค์ ซึ่งการพัฒนาตั้งอยู่บนฐานของการมีปัจจัยสนับสนุนที่ครบถ้วนจะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคตั้งอยู่บนฐานรากที่แข็งแกร่ง มั่นคง และมีศักยภาพมากพอที่จะตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจในทุกมิติ

แม้ว่าการบรรลุเป้าหมายรวม โดยเฉพาะเป้าหมายทางเศรษฐกิจจะต้องแปลง ยุทธศาสตร์ทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หากแต่ในการศึกษาครั้งผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ และยุทธศาสตร์ที่ 9 : การพัฒนาภาค, เมือง และพื้นที่ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากทั้ง 2 ยุทธศาสตร์ เป็นยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกับกรณีศึกษา : โครงการก่อสร้างทางรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ที่ผู้วิจัยเลือกทำการศึกษา

ทั้งนี้ เพื่อให้แนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ เป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนเฉพาะด้าน ตั้งแต่แผนยุทธศาสตร์ ไปจนถึงแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4.1.7 การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

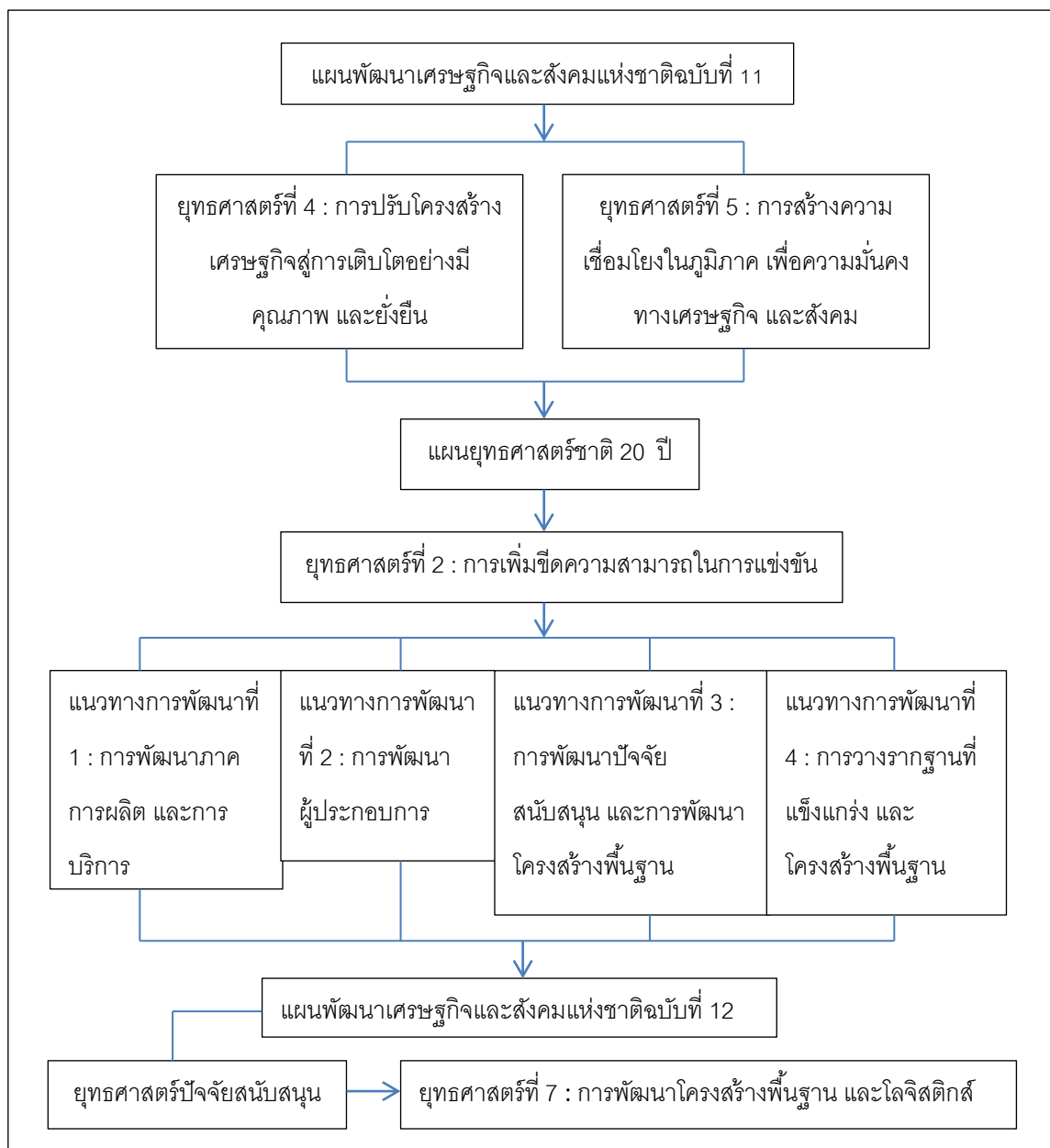
4.1.7.1 จากแผนยุทธศาสตร์โดยภาพรวม สู่แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการเฉพาะด้าน

ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์

ก่อนอื่นต้องกล่าวก่อนว่าการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาล คสช. (ตั้งแต่สิงหาคม พ.ศ.2557 – ปัจจุบัน พ.ศ.2561) อยู่ทั้งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 ส่งผลให้การทิศทางการพัฒนาประเทศที่รัฐบาล คสช. เลือกใช้ย่อมได้รับอิทธิพลจากแนวทางการพัฒนาที่ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 2 ฉบับ โดยสามารถสังเกตได้อย่างชัดเจนจากเนื้อหาสาระบางประการที่ถูกบรรจุไว้ในแผนระดับต่างๆ ที่ถูกจัดทำขึ้นหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 โดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เสมือนเป็นกรอบหลักที่รัฐบาล คสช. ใช้ในการบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านี้ผู้วิจัยได้อธิบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มาสู่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ปัจจัยสนับสนุน 4 ยุทธศาสตร์ และ 1 ใน 4 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์

แผนภาพที่ 5 แสดงความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 สู่แผน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12



สังคมแห่งชาติที่เสมือนเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยแปลงยุทธศาสตร์ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในช่วง 5 แรกไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้น หากต้องการจะแปลงยุทธศาสตร์ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ ไปสู่การปฏิบัติจึงมีความจำเป็นต้องจัดทำแผนเฉพาะด้านในระดับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ ไปในทิศทางเดียวกัน โดยผู้วิจัยจะอธิบายถึงรายละเอียดของแผนเฉพาะด้านคมนาคม และขนส่ง ดังนี้

4.1.8 ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ กับแผนเฉพาะด้านการคมนาคม และขนส่ง

4.1.8.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคม 20 ปี

กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคม 20 ปี ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาระบบการคมนาคมแก่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวให้ดำเนินงาน และขับเคลื่อนการพัฒนาระบบคมนาคม ไปในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคม 20 ปี ประกอบไปด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1.) ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การบูรณาการระบบคมนาคมขนส่ง มีแนวทางการพัฒนา เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งการขนส่ง และการบริการ, การบริหารจัดการระบบคมนาคมขนส่ง โดยการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเป็นต้น

2.) ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การบริการภาคคมนาคมขนส่ง มีแนวทางการพัฒนา เช่น การยกระดับการให้บริการ การจัดการการอำนวยความสะดวกด้านการค้า และการจัดการห่วงโซ่อุปทาน, การบริการระบบคมนาคม เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนทั้งปริมาณ และคุณภาพเป็นต้น

3.) ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย การกำกับดูแล และการปฏิรูปองค์กร มีแนวทางการพัฒนา เช่น การปรับโครงสร้างองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการคมนาคมให้มีบทบาทที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรด้านนโยบาย หรือองค์กรด้านการกำกับดูแล เป็นต้น

4.) ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การผลิตและการพัฒนาบุคลากร

5.) ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การนำเทคโนโลยี และนวัตกรรม มาใช้ในการพัฒนาระบบคมนาคม มีแนวทางการพัฒนา เช่น การนำเทคโนโลยี และนวัตกรรม มาใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

โดยยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ ที่ถูกกำหนดขึ้นมีเป้าหมายที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานเร่งด่วนด้านคมนาคมในมิติต่างๆ รวมไปถึงการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในส่วนที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยง และทั่วถึงทุกพื้นที่ในประเทศ ได้แก่

- 1.) การแก้ปัญหาจราจร เช่น การจำกัดจำนวนรถยนต์เข้าสู่ย่านธุรกิจ
- 2.) การแก้ปัญหาอุบัติเหตุทางรถยนต์
- 3.) การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ
- 4.) การพัฒนาระบบรางระหว่างเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่ง

และการโดยสาร

- 5.) การพัฒนาพื้นที่ตามแนวเส้นทางรถไฟ และรถไฟฟ้า
- 6.) การพัฒนาระบบคมนาคมที่ส่งเสริมระบบโลจิสติกส์ และการพัฒนาพื้นที่ทาง

เศรษฐกิจ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ และ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น

- 7.) การพัฒนาระบบขนส่งที่ประหยัดพลังงาน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

เช่น การพัฒนาระบบราง เป็นต้น

- 8.) การพัฒนาการเข้าถึงระบบขนส่งแก่คนทุกกลุ่มในสังคม
- 9.) การพัฒนา และส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพการให้บริการระบบคมนาคมขนส่ง

ทุกรูปแบบ

จากสิ่งที่ได้ไปข้างต้น จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคม 20 ปี แสดงให้เห็นถึงกรอบที่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาด้านการจราจร และพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยให้ไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงแผนการลงทุนที่ต้องปฏิบัติหากต้องการที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยให้ครบทุกมิติ

4.1.8.2 แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย

จากการที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคม 20 ปี กำหนดให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาด้านการจราจร และพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย เพื่อใช้เป็นแผนการลงทุนในการพัฒนาเรื่องดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ดังนี้

- 1.) ความต้องการที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งที่พึ่งพาทางถนนเป็นหลัก ไปสู่การใช้การขนส่งหลัก (main line) ในรูปแบบที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่า เช่น การปรับเปลี่ยนให้การขนส่งทางถนนเป็นรูปแบบสนับสนุน (Feeder) ให้แก่การขนส่งทางรางและทางน้ำ
- 2.) ความต้องการที่จะการเชื่อมต่อการเดินทางและการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของประตูการขนส่งที่มีศักยภาพ
- 3.) ความต้องการที่จะการยกระดับความคล่องตัวในการเดินทางและการขนส่ง ไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศ เนื่องจากสภาพถนนในบางพื้นที่ยังเป็นคอขวด อีกทั้งการเชื่อมต่อโครงข่ายการเดินทางจากกรุงเทพมหานคร ไปสู่เมืองศูนย์กลางของภาคต่างๆ ของประเทศ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.) ความต้องการกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสาขาขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ยังไม่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความต้องการในการ กำหนดบทบาทและภารกิจของหน่วยงานนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแล และหน่วยปฏิบัติให้มีความชัดเจน

จากประเด็นท้าทายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยที่ ต้องเผชิญได้ก่อให้เกิดแผนงานด้านการลงทุน เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จนนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง ซึ่งแผนงานด้านการขนส่งที่แผนดังกล่าวประกอบไปด้วย 5 แผนงาน โดยมีรายละเอียดของแต่ละแผนงาน ดังนี้

1.) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง

เน้นการลงทุนในเรื่องการดำเนินการปรับปรุงระบบอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางราง โดยการพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ และเร่งผลักดันให้สามารถดำเนินการก่อสร้างทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน (Standard Gauge) เช่น สายฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (กรณีศึกษา), สายชุมทางจิระ – ขอนแก่น, สายนครปฐม – หัวหิน เป็นต้น เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและสาธารณรัฐประชาชนจีน (ตอนใต้) รวมไปถึงเพื่อให้รถไฟเป็นทางเลือกใหม่ของการเดินทาง และสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศ

2.) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะ

เน้นการลงทุนในเรื่องการดำเนินการขยายเส้นทางรถไฟฟ้าใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง, การเปลี่ยนรถโดยสารประจำทางให้ประชาชนได้ใช้รถที่ได้มาตรฐาน เพื่อลดมลพิษในเขตเมือง และการปรับปรุงถนนและสะพาน เพื่อลดความแออัดของปริมาณการจราจรในพื้นที่ต่างๆ

3.) แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถทางหลวง

เน้นการลงทุนในเรื่องการดำเนินการปรับปรุงถนนเชื่อมโยงแหล่งเกษตรและแหล่งท่องเที่ยว, การปรับปรุงโครงข่ายถนนระหว่างเมืองหลักกับด่านพรมแดนให้เป็น 4 ช่องจราจร, การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากร, การก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองในเส้นทางที่มีความจำเป็น และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางถนน เช่น จุดพักรถบรรทุก

สถานีขนส่งสินค้า ศูนย์เปลี่ยนถ่ายระหว่างทางขนส่งทางรางกับทางถนน เพื่อให้เกิดระบบขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

4.) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำ

เน้นการลงทุนในเรื่องการดำเนินการการพัฒนาท่าเรือลำน้ำ และท่าเรือชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย และทะเลอันดามัน เพื่อประโยชน์ในการขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นการเปิดประตูการขนส่งด้านฝั่งทะเลอันดามันกับท่าเรือฝั่งอ่าวไทย

5.) แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศ

เน้นการลงทุนในเรื่องการดำเนินการการพัฒนาท่าอากาศยานหลักที่เป็นประตูการขนส่งของประเทศ ให้ได้มาตรฐานสากล สามารถรองรับความต้องการของประชาชนผู้เดินทางไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานในภูมิภาคให้มีบทบาทมากขึ้นในกิจกรรมด้านการบิน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากแผนงานทั้ง 5 แผนงาน สะท้อนให้เห็นว่าหากต้องการแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทยให้มีประสิทธิภาพต้องมีการลงทุนในด้านบ้าง และเพื่อให้สามารถทราบสถานการณ์การลงทุน และการดำเนินงานในแต่ละโครงการ จึงก่อให้เกิดแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง (action plan) ระยะเร่งด่วน พ.ศ.2558 ซึ่งแผนดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.8.3 แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง (action plan) ระยะเร่งด่วน

พ.ศ.2558

แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ.2558 ถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบการลงทุนของการดำเนินงานตามแผนงานทั้ง 5 แผนงาน⁵⁹ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย โดยแผนดังกล่าวได้ระบุแหล่งที่มาของเงินทุน⁶⁰ ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ดังนี้

⁵⁹ แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ.2558 – 2565 ประกอบด้วย 5 แผนงาน ได้แก่ 1.) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง 2.) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะ 3.) แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถทางหลวง 4.) แผนงานการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำ 5.) แผนงานการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศ

⁶⁰ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ.2558, หน้า 6.

- 1.) แผนบริหารหนี้สาธารณะ คิดเป็นร้อยละ 47.20 ของวงเงินลงทุนรวม
- 2.) งบประมาณรายจ่ายประจำปี คิดเป็นร้อยละ 34.76 ของวงเงินลงทุนรวม
- 3.) เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 11.23 ของวงเงินลงทุนรวม
- 4.) การร่วมทุนภาคเอกชน (PPP) คิดเป็นร้อยละ 6.82 ของวงเงินลงทุนรวม

ทั้งนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย : ระบุว่าเป็นรูปแบบการขนส่งที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 48.23 ของวงเงินลงทุนรวม ซึ่งกรณีศึกษา : โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เป็นหนึ่งในโครงการก่อสร้างระบบรางที่ถูกบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ.2558 รองลงมาจะเป็นทางบก(ถนน), การเชื่อมต่อโครงข่ายกวม. และปริมาณทล, ทางอากาศ และทางน้ำ ตามลำดับ

จากการจัดสรรงบประมาณตามที่ได้กล่าวไป โดยระบบรางได้รับการจัดสรรงบประมาณในการลงทุนมากที่สุด สะท้อนให้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราง เพื่อต้องการที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากระบบการขนส่งที่ต้นทุนการขนส่งที่สูงกว่าอย่าง การขนส่งทางถนนมาเป็นการขนส่งที่ต้นทุนต่ำกว่าอย่างการขนส่งทางราง เพื่อให้ในท้ายที่สุดแล้วสามารถที่จะพัฒนาระบบรางให้เป็นระบบการขนส่งหลักทั้งในด้านการขนส่งสินค้า และการโดยสาร รวมไปถึงให้ระบบรางเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวมในฐานะที่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปในพื้นที่อื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากพื้นที่เศรษฐกิจศูนย์กลางอย่างกรุงเทพมหานคร

จากสิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐ (รัฐบาล คสช. และฝ่ายข้าราชการประจำ) ในการจัดทำแผนในระดับต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งให้ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันอย่างบูรณาการ จนสามารถบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่ 7 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์ ที่ต้องการให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวม และการพัฒนาเมือง,ภาค, และพื้นที่ทางเศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์ที่ 9 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 โดยผู้วิจัยจะกล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.9 ยุทธศาสตร์ที่ 9 : การพัฒนาเมือง,ภาค, และพื้นที่ทางเศรษฐกิจ กับแผนเฉพาะด้านการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก

หากจะถึงกล่าวถึงการพัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่นอกเหนือไปจากพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจอย่างกรุงเทพมหานคร แม้จะเป็นพื้นที่เพียงส่วนเดียวของแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 9 หากแต่พื้นที่แห่งนี้กลับเป็นพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่เมื่อ 30 ปีก่อน อีกทั้งยังได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงมาที่รัฐบาล

จนกระทั่งมาถึงรัฐบาล คสช. พื้นที่แห่งนี้ยังคงได้รับความสนใจอยู่ สะท้อนให้เห็นได้จากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวไว้ใน แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งพื้นที่นั้นคือ พื้นที่ภาคตะวันออกในเขตจังหวัด ฉะเชิงเทรา,ชลบุรี และจันทบุรี หรือที่รัฐบาล คสช. เรียกว่า ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกหรือเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนั่นเอง

4.1.9.1 จากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB) สู่วัฒนธรรมเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB)

ความได้เปรียบทางที่ตั้งของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการที่พื้นที่ของจังหวัดทั้ง 3 ตั้งอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานครมากนัก ประกอบกับยังเป็นพื้นที่ที่สามารถเชื่อมต่อกับทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, อ่าวไทยที่เป็นช่องทางเข้าออกหลักในการขนส่งสินค้า และเชื่อมโยงกับต่างประเทศทางน้ำ ส่งผลให้พื้นที่ภาคตะวันออกในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา, ชลบุรี และจันทบุรี ได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศตั้งสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้แผนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB) อันเป็นผลมาจากการแปลงยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) มาสู่การปฏิบัติ เพื่อที่จะพลิกให้พื้นที่ชายฝั่งทะเล

ตะวันออกกลายเป็นพื้นที่รองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ, อุตสาหกรรม⁶¹ และเป็นประตูเชื่อมต่อกับต่างประเทศด้วยการขนส่งทางน้ำ

นอกจากปัจจัยภายในด้านความได้เปรียบทางที่ตั้งของพื้นที่ ยังมีปัจจัยภายนอกอย่างวิกฤตเศรษฐกิจญี่ปุ่น อันเป็นผลมาจากข้อตกลง Plaza Accord⁶² โดยทั้ง 2 ปัจจัยหลักนี้ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในเขตพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เสมือนเป็นการพลิกบทบาทประเทศไทยจากประเทศเกษตรกรรมดั้งเดิมให้ก้าวสู่ประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าว ส่งผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี 2540

เมื่อยุครุ่งเรืองของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกผ่านไป อันเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง และการอึมตัวของอุตสาหกรรม เนื่องจากผลของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าว แม้จะได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลอยู่เสมอ หากแต่ได้ไม่ถึงขั้นออกเป็นกฎหมายบังคับใช้อย่างจริงจัง

จนกระทั่งมาถึงรัฐบาล คสช. ความต้องการที่จะสร้างระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) จึงเปรียบเสมือนการสานต่อแผนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard Development Plan : ESB) ด้วยการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ให้กลายเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพมากพอที่จะรองรับการเป็นฐานการผลิตของอุตสาหกรรมในรูปแบบที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น

⁶¹ อุตสาหกรรม เช่น 1.) อุตสาหกรรมเม็ดพลาสติก 2.) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี 3.) อุตสาหกรรมชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์

4.) อุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ เป็นต้น

⁶² พลวุฒิ สงสกุล, รู้จัก 'อีอีซี' โครงการความหวังเศรษฐกิจไทย 1.5 ล้านล้านบาท ภาคต่อของ 'อีสเทิร์นซีบอร์ด' ยุคปาเปรม [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา <https://thestandard.co/from-eeec-to-esb>

**หมายเหตุ : เพิ่มเติมเชิงอรรถที่ 60 : ข้อตกลง Plaza Accord เกิดขึ้นเมื่อ 22 กันยายน พ.ศ.2528 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นการเข้ามาแทรกแซงค่าเงินเยนญี่ปุ่น จากกลุ่มประเทศที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ (G5 ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, ฝรั่งเศส, เยอรมัน และญี่ปุ่น) เนื่องจากประเทศดังกล่าวเสียดุลการค้าให้แก่ญี่ปุ่น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นขยายตัวในอัตราที่ลดลง เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งพาการส่งออก เป็นเหตุภาคอุตสาหกรรมต้องย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า ซึ่งประเทศไทยก็เป็นในประเทศที่ญี่ปุ่นเลิกมาตั้งฐานการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์

ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 : การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกสามารถที่จะดำเนินการไปพลางๆ ในช่วงระหว่างที่รอจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว โดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 : การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มีรายละเอียด ดังนี้

4.1.9.2 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 กับการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

จากประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 การออกมาตรการการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกในระหว่างที่รอให้การจัดทำที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวแล้วเสร็จ เช่น การจำกัดความค่าต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก, การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก, การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก⁶³, การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก⁶⁴ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น

⁶³ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือ ผู้ที่มีหน้าที่ในการอนุมัติแผนการพัฒนาในเรื่องของแนวทาง, หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการพัฒนา รวมไปถึงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว

⁶⁴ คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เสนอแผนต่อคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยให้ข้อมูล และกรรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ประกอบการพิจารณาด้วย

4.1.9.3 จากคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 : การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สู่ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561 ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาร่างพ.ร.บ.เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) พ.ศ... ซึ่งประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างพ.ร.บ.เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) ในวาระ 3 ด้วยคะแนน 170 เสียง งดออกเสียง 10 เสียง และไม่ลงคะแนน 1 เสียง โดยจะประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายในลำดับต่อไป⁶⁵

หลังจากการลงมติในที่ประชุมแล้วเสร็จ นายพิษณุ เครืองาม (รองนายกรัฐมนตรี) ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ดังที่ได้กล่าวขอบคุณต่อสมาชิกในที่ประชุมว่า

“พล.อ.ประยุทธ์ ได้ติดตามการพิจารณาร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ และฝากขอบคุณสนช.ที่ช่วยกันพิจารณากฎหมายนี้อย่างรอบคอบ โดยนายกฯ และรัฐบาลยืนยันว่าจะใช้กฎหมายนี้ขับเคลื่อนผลักดันเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งเป็นการต่อยอดจากรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ที่ผลักดันอีสเทิร์นซีบอร์ดจนประสบความสำเร็จ และถือว่าเป็นกฎหมาย ฉบับที่ 2 ที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความสมบูรณ์และเป็นธรรม”⁶⁶

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีทั้งสิ้น 71 มาตรา โดยมีสาระสำคัญบางประการ ดังนี้

- 1.) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการ การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา (หมวด 1 : ทั่วไป)
- 2.) การส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคม ระบบการขนส่ง และการอำนวยความสะดวกในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ (หมวด 4 : การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก)
- 3.) การกำหนดนโยบายของรัฐ ที่จะต้องดำเนินการในการพัฒนาพื้นที่เขต

⁶⁵ ประชาชาติ, ขับเคลื่อน! สนช.ผ่าน 3 วาระรวด ร่างพ.ร.บ.อีอีซีแล้ว ผลักดันเศรษฐกิจภาคตะวันออก [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/economy/news-114808>.

⁶⁶ สนช.ไฟเขียว กม.อีอีซี เปิดช่องเพิ่มพื้นที่ ศก.พิเศษ [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา <http://www.komchadluek.net/news/politic/312577>.

เศรษฐกิจพิเศษ

4.) การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ (หมวด 2 : คณะกรรมการนโยบาย)

5.) การกำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย ประกาศกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ติดตามและประเมินผลออกกระเปียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่างๆ (หมวด 2 : คณะกรรมการนโยบาย)

จากหมวด 4 : การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการคมนาคมขนส่ง เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้สามารถพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้มีศักยภาพมากขึ้น เพื่อรองรับการลงทุนจากนักลงทุนทั่วโลก

ดังที่ พลวุฒิ สงสกุล (Content creator การเมือง ประจำสำนักข่าว THE STANDARD) กล่าวไว้ว่า

“พื้นที่เป้าหมายของอีอีซีคือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกับโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด และเพื่อดึงดูดให้บรรษัทข้ามชาติจากทั่วทุกมุมโลกสนใจมาลงทุนตั้งฐานการผลิตที่ไทย ‘อีอีซี’ จึงต้องมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับอย่างดี ขณะที่การขนส่งก็ออกแบบไว้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางอากาศ และทางน้ำ”⁶⁷

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านคมนาคมขนส่ง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาในเรื่องดังกล่าวให้มีเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายทั้งทางอากาศ, ทางบก, ทางราง และทางน้ำ แบบไร้รอยต่อ (seamless operation)⁶⁸ เนื่องการเชื่อมโยงกันแบบ

⁶⁷ พลวุฒิ สงสกุล.

⁶⁸ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, ภาพรวมโครงสร้างพื้นฐาน [ออนไลน์], 2 เมษายน 2561. แหล่งที่มา https://www.eeco.or.th/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%99/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%

ไว้รอคอยต่อ จะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันจากการลดเวลาการเดินทาง และประหยัดค่าขนส่ง ตามที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงก่อให้เกิดโครงการก่อสร้างด้านการคมนาคมขนส่งมากมายหลายโครงการ และหนึ่งในนั้น คือ โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

4.1.10 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย : การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออก เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

จากการที่รัฐบาล คสช. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งมากขึ้น โดยเฉพาะระบบราง ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้เสมือนเป็นปัจจัยสนับสนุนที่จะเอื้อให้แนวทางการพัฒนาในด้านอื่นๆ สมฤทธิ์ผลดังเป้าหมายทางของยุทธศาสตร์ภายใต้แผนระดับต่างๆ ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลต้องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันในตลาดการค้าโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้พร้อมต่อการรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง⁶⁹ ที่รัฐบาล คสช. คาดหวังให้ส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ดังนั้น ด้วยเหตุที่รัฐบาล คสช. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย จึงถูกนำกลับมาสานต่อโดยรัฐบาล คสช. อย่างเป็นทางการ (แม้จะมีการผลักดันโครงการดังกล่าวมาตั้งแต่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ : รายละเอียดอยู่ในบทที่ 3 : กระบวนการทางนโยบาย) โดยโครงการก่อสร้างดังกล่าว) เป็นหนึ่งในหลายๆ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จะมาช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้แก่เขต

⁶⁹ อุตสาหกรรมใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ได้แก่ 1.) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ เพื่ออุตสาหกรรมและชีวิตประจำวัน (advance robotics) เช่น หุ่นยนต์ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การดำน้ำ และการแพทย์ เป็นต้น 2.) อุตสาหกรรมการบิน และโลจิสติกส์ (aviation and logistics) 3.) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (medical hub) เช่น การลงทุนในการผลิตยา อุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น 4.) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพ และเคมีชีวภาพ (biofuels and biochemical) เช่น การใช้ไบโอพลาสติกในการหีบห่อเพื่อการส่งออก เป็นต้น 5.) อุตสาหกรรมดิจิทัล เช่น E-commerce เป็นต้น

เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ในแง่ของการขนส่งสินค้าจากภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มาสู่ท่าเรือแหลมฉบัง โดยอาศัยความเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายของการขนส่งทางรางนั่นเอง

4.1.11 จากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล คสช. สิ่งที่ต้องคำนึงถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการดำเนินการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย มีความจำเป็นที่จะต้องผ่านขั้นตอนที่ประกอบไปด้วย 1.) การศึกษาออกแบบ 2.) การพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) 3.) คณะรัฐมนตรีพิจารณา และอนุมัติ 4.) การประกวดราคา และเวนคืนที่ดิน และ 5.) การดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา

ดังนั้น บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีความต้องการที่จะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าว บริษัทนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา ซึ่งคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา จะถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการนั้น

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าข้อกำหนดขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) ของโครงการก่อสร้างทางคู่ โดยเฉพาะในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

ทั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งการอธิบายการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่เป็นผลมาจากการกำหนดขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) ของโครงการต่างๆ ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา ออกเป็น 2 ช่วง คือ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และช่วงรัฐบาล คสช. โดยมีรายละเอียดของทั้ง 2 ช่วง ดังนี้

4.1.11.1 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจ รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

ขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาใน ฐานะเครื่องยืนยันการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

ตารางที่ 9 แสดงตัวอย่างขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 (Terms Of Reference : TOR) คุณสมบัติ
ของผู้ประสงค์จะเสนอราคาโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง
ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย⁷⁰

คุณสมบัติ	ผู้ประสงค์จะเสนอราคาแบบราย เดียว	ผู้ประสงค์จะเสนอราคาแบบ กิจการร่วมค้า
1. .ประสบการณ์ ทำงาน (มูลค่าของ ผลงาน)	มีผลงานก่อสร้างทางรถไฟ ⁷¹ ใน สัญญาเดี่ยวมูลค่าไม่น้อยกว่า 2,500 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม)	<u>เช่นเดียวกับผู้ประสงค์จะเสนอ ราคารายเดียว</u>
2. เกณฑ์การ พิจารณา	ต้องเป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรง กับหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ว่าจ้าง เท่านั้น ต้องเป็นผลงานที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี (หากเป็นผลงานที่ส่งสมบูรณ์แล้ว) หากเป็นผลงานที่ดำเนินการนอก ประเทศ ให้แปลเอกสารเป็นภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษ หากเป็นผลงานที่ดำเนินการนอก ประเทศ ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ งานแล้วเสร็จ หรือวันที่ส่งมอบงานใน การคำนวณมูลค่างาน	<u>เช่นเดียวกับผู้ประสงค์จะเสนอ ราคารายเดียว</u>

⁷⁰ การรถไฟแห่งประเทศไทย, "ขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) เล่ม IA : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา," (2557). หน้า 1 - 5.

⁷¹ ผลงานก่อสร้างทางรถไฟ เช่น ผลงานก่อสร้างทางรถไฟหรือไฟฟ้า เสมอระดับ (at grade) หรือยกกระดืบ (elevated) หรือใต้ดิน (underground) หรือผลงานก่อสร้างสะพานทางรถไฟ (railway bridge)

	หนังสือรับรองผลงาน จำเป็นต้องออก โดยหัวหน้าหน่วยงานราชการ หรือผู้มี อำนาจของหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ ว่าจ้าง	
3.เครื่องมือที่ใช้ ดำเนินงาน	ต้องจัดหา หรือเช่าเครื่องมืออุปกรณ์ ⁷² เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างทาง รถไฟ	
	เครื่องมืออุปกรณ์ที่จัดหา มา เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างบางประเภท ⁷³ เมื่องานแล้วเสร็จผู้รับจ้างต้องส่งมอบเครื่องมืออุปกรณ์ให้แก่การรถไฟ	
	เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างบางประเภท ผู้ประสงค์จะ เสนอราคาต้องระบุว่าหากคณะกรรมการประกวดราคาในโครงการนี้ จะสามารถ จัดหา หรือเช่าซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ประเภทนั้นให้ทันใช้งาน	
4.ผู้รับจ้างช่วง (subcontractor)	ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเสนอผู้รับจ้างช่วง (subcontractor) ได้มากกว่า 1 ราย แต่ไม่เกิน 3 ราย	
	ผู้รับจ้างช่วงต้องเป็นผู้ที่ถูกเสนอโดยผู้ประสงค์จะเสนอราคา	
	ผู้รับจ้างช่วงจะเป็นผู้รับขอบงานในระบบอาณัติสัญญา	
	ผู้รับจ้างช่วงต้องเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ระบบอาณัติสัญญา และมีผลงานที่ เป็นที่ยอมรับ (proven record) มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งผลิตภัณฑ์อาณัติ สัญญาต้องได้รับหนังสือรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือว่ามีการใช้ ผลิตภัณฑ์จริง	
5.วงเงินในการจัด จ้าง (ราคาสูงสุด)	ประมาณ 11,000 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม 7%)	
6.ระยะเวลา ดำเนินงาน และส่ง มอบงาน	ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานที่ได้รับจ้างตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 36 เดือน นับจากวันที่ได้รับแจ้งให้เริ่มทำงานจากการรถไฟแห่งประเทศไทย	

⁷² เครื่องมืออุปกรณ์ที่ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องซื้อที่ดีที่สุด คือ 1.) รถอัดหินแบบสองหมอนอัดต่อเนื่องสำหรับอัดหินในทางทั่วไป
จำนวน 1 คัน 2.) รถอัดหินแบบหมอนเดี่ยวอัดต่อเนื่องสำหรับอัดหินในชุดประจำ จำนวน 1 คัน 3.) รถเกลี่ยหิน จำนวน 1 คัน 4.)
รถสันหิน จำนวน 1 คัน 5.) รถบรรทุกหินโรยทาง จำนวน 5 คัน 6.) รถจักรหรือรถลากจูง จำนวน 1 คัน

⁷³ *หมายเหตุ: เพิ่มเติมเชิงอรรถที่ 70 : เครื่องมืออุปกรณ์ข้อ 1 – 4 ต้องส่งมอบให้แก่การรถไฟฯ เมื่องานแล้วเสร็จ ส่วนเครื่องมือ
อุปกรณ์ข้อ 5 – 6 ต้องทำหนังสือรับรองว่าจะสามารถหาเครื่องมืออุปกรณ์ตามที่ข้อ 5 และ 6 ให้ทันวันใช้งาน

จากตารางดังกล่าว แม้ว่าในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังไม่สามารถที่จะ
ดำเนินการประกวดราคาจนหาผู้ชนะที่เสนอราคาต่ำสุดได้ หากแต่ได้มีดำเนินการถึงขั้นตอนการ
กำหนดขอบเขตงาน : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา

ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาจึงมีหน้าที่โดยตรง คือ เครื่องมือที่
ภาครัฐใช้คัดกรองธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นผู้รับผิดชอบในการ
ดำเนินงานที่ภาครัฐมอบหมาย ขณะที่อีกแง่มุมหนึ่งคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคากลับมี
หน้าที่เสมือนเป็นเครื่องยืนยันการมีสถานะพิเศษของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่⁷⁴

กล่าวคือ เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาเปรียบเสมือนสิ่งทีแสดง
ให้เห็นว่า บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างแต่ละรายมีการถือครองทรัพยากรในด้านต่างๆ อยู่มากน้อย
เพียงใด เนื่องจากบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทุกรายที่จะมีสิทธิในการเข้าเสนอราคา พวกเขาต้อง
ใช้ทรัพยากรที่พวกเขาถือครองอยู่เป็นเครื่องยืนยันว่าพวกเขาเป็นผู้ที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการ
เป็นผู้ถูกว่าจ้างให้ดำเนินงานของทางภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านบุคลากรที่มีความ
เชี่ยวชาญ และเพียบพร้อมไปด้วยประสบการณ์, ทรัพยากรด้านประสบการณ์การทำงานของ
บริษัทที่มีผลงานด้านการก่อสร้างมากมายหลากหลายรูปแบบ, ทรัพยากรด้านเงินทุน และ
ทรัพยากรด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นต้น (รายละเอียดอยู่ในตารางที่ 9
ข้อที่ 1)

ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาที่ถูกกำหนดขึ้นจากหน่วยงานของ
ภาครัฐที่เป็นผู้ว่าจ้าง (การรถไฟแห่งประเทศไทย) โดยในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คุณสมบัติ
ของผู้ประสงค์จะเสนอราคามักจะเป็นประโยชน์ต่อบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ในการเข้า
ชิงส่วนแบ่งการลงทุนจากทางภาครัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคานั้น
เสมือนเป็นกำแพงที่แข็งแกร่งในการป้องกันไม่ให้มีผู้ที่สามารถผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะ
เสนอราคาเข้าไปประกวดราคา เพื่อชิงส่วนแบ่งจากการลงทุนของรัฐมากเกินไป หรือกล่าวใน
อีกแง่มุมหนึ่งคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา จึงเสมือนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำ

⁷⁴ วิเคราะห์ข้อมูลจาก : รายละเอียดของขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 (Terms Of Reference : TOR) คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะ
เสนอราคา เล่ม IA หน้า 1 - 5

ให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง และขนาดเล็ก ถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงส่วนแบ่งการลงทุนจากทางภาครัฐ โดยเฉพาะในโครงการที่งบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมาก⁷⁵

ในขณะที่เดียวกันคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคายังพอที่จะเปิดโอกาสให้แก่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนอกเหนือไปจากธุรกิจรับเหมารายใหญ่บ้างในฐานะผู้รับจ้างช่วง (subcontractor) หากแต่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่อยู่ในสถานะดังกล่าว จะสามารถเป็นเพียงผู้รับผิดชอบการก่อสร้างในงานบางประเภท และต้องได้รับการเสนอจากบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เป็นผู้ผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาเท่านั้น เช่น โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้กำหนดให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่จะมาเป็นผู้รับจ้างช่วงสามารถรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับระบบอาณัติสัญญาณเท่านั้น เป็นต้น (รายละเอียดในตารางที่ 9 ข้อที่ 4)

นอกจากการเป็นผู้รับจ้างช่วงแล้ว ยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่จะทำให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลางและขนาดเล็กสามารถที่จะมีคุณสมบัติเป็นผู้ประสงค์จะเสนอราคาที่ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของภาครัฐที่เป็นผู้ว่าจ้างได้ คือ การรวมตัวกันของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างหลายๆ บริษัท เพื่อให้เป็นผู้ประสงค์เสนอราคาในรูปแบบกิจการร่วมค้า แบบ joint venture หรือแบบ consortium⁷⁶

หากแต่ในสภาพความเป็นจริงการรวมตัวของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในรูปแบบกิจการร่วมค้าแบบ joint venture หรือแบบ consortium กลับเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ เนื่องจากการรวมตัวในรูปแบบดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายหนึ่งๆ สามารถที่จะดึงบริษัทที่เป็น

⁷⁵ วิเคราะห์ข้อมูลจาก : รายละเอียดของขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 (Terms Of Reference : TOR) คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา เล่ม IA หน้า 1 - 5

⁷⁶ กิจการร่วมค้าแบบ joint venture คือ การรวมตัวกันของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างหลายๆ บริษัท โดยแต่ละบริษัทจะมีการระบุไว้ อย่างชัดเจนว่าบริษัทของตนจะมีความรับผิดชอบคิดเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของงานทั้งหมด เมื่อดำเนินงานก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ หน่วยงานที่เป็นผู้ว่าจ้างจะออกหนังสือรับรองผลงานที่มีมูลค่าเท่ากับเปอร์เซ็นต์ที่บริษัทนั้นรับผิดชอบ หากแต่ถ้าในระหว่างการทำงานเกิดข้อผิดพลาดเกิดขึ้นทุกบริษัทที่อยู่ในกิจการร่วมค้าต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งหมดในการแก้ปัญหา กิจการร่วมค้าแบบ consortium คือ การรวมตัวกันของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างหลายๆ บริษัท โดยแต่ละบริษัทจะมีการระบุไว้ อย่างชัดเจนว่าบริษัทของตนจะมีความรับผิดชอบในงานด้านใดไว้ อย่างชัดเจน เช่น บริษัท ก. รับผิดชอบงานด้านระบบราง (track work) ทั้งหมด ในขณะที่บริษัท ข. รับผิดชอบงานระบบอาณัติสัญญาณทั้งหมด เป็นต้น เมื่อดำเนินงานก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์หน่วยงานที่เป็นผู้ว่าจ้างจะออกหนังสือรับรองผลงานเฉพาะงานที่บริษัทนั้นๆ รับผิดชอบเท่านั้น

เครือข่ายทางธุรกิจ (บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เป็นพรรคพวกเดียวกับตน หรือเคยร่วมงานกันมาก่อน) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนของทางภาครัฐ⁷⁷

ดังที่ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางสายรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด) ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า

“การรวมตัวกันของผู้รับเหมาฯ แบบ joint venture หรือแบบ consortium ก็เหมือนกับการตั้งบริษัทพรรคพวกเดียวกันทั้งภายใน และต่างประเทศกันมาร่วมงาน หรือมาร่วมประมูล เพื่อให้มีมูลค่าของผลงานตามที่ TOR กำหนดไว้”⁷⁸

อย่างการประกวดราคาของโครงการที่ผู้วิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษาได้มีกลุ่มกิจการร่วมค้าซีเคซีเอส (บริษัท ซี.การช่าง จำกัด (มหาชน) ร่วมกับบริษัท ซี.ทีอีก่อสร้าง : เป็นการรวมตัวระหว่างบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่กับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง) เพื่อเข้าร่วมประกวดราคาในครั้งนี้ด้วย

ในอีกกรณี คือ หากบางบริษัทต้องการจะกีดกันบริษัทคู่แข่งภายในประเทศ หรือไม่มีบริษัทภายในประเทศที่เป็นเครือข่ายทางธุรกิจ เมื่อนั้นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างต่างชาติจะถูกดึงเข้ามารวมตัวกับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างภายในประเทศ⁷⁹

ดังที่ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางสายรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด) ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า

“แต่ก็มีบางครั้งที่รับ เวลาที่จะประมูลโครงการหนึ่ง ๆ ถ้าผู้รับเหมาฯ บางรายไม่ต้องการให้บริษัทที่ไม่ใช่พรรคพวกตัวเองได้ผลงาน หรือไม่มีบริษัทรับเหมาฯ ที่รู้จักกันก็จะดึงบริษัทรับเหมาฯ จากต่างประเทศมาร่วม joint”⁸⁰

⁷⁷ ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด), 20 มกราคม 2561.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

ตัวอย่างเช่น ในขั้นของการยื่นคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาของโครงการก่อสร้างที่เป็นกรณีศึกษาได้มีกลุ่มกิจการร่วมค้าทิพากร จำกัด และบริษัท ไซนาฮาเบอร์ (จากประเทศจีน) เป็นต้น ทั้ง 2 บริษัท ได้จัดตั้งร่วมกันเป็นกิจการร่วมค้าให้ผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา และเข้าสู่อำนาจเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนจากทางภาครัฐ ผ่านการประกวดราคาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction)

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น แม้ว่าการรวมตัวของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในรูปแบบกิจการร่วมค้าแบบ joint venture หรือแบบ consortium จะเสมือนเป็นการเปิดโอกาสให้จำนวนของผู้ที่สามารถเข้าชิงส่วนแบ่งของทางภาครัฐมากขึ้น หากแต่อีกนัยยะหนึ่งกลับสะท้อนให้เห็นถึงการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่เป็นเครือข่ายทางธุรกิจ โดยเฉพาะบริษัทที่เป็นเครือข่ายทางธุรกิจของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ ซึ่งก่อให้เกิดการกีดกันบริษัทอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากบริษัทที่เป็นเครือข่ายทางธุรกิจกัน ไม่ให้มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเป็นผู้ประสงค์จะเสนอราคาในการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนจากภาครัฐได้อย่างเท่าเทียม⁸¹

ด้วยเหตุทั้งหมดนี้ แม้ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะไม่สามารถผลักดันโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หากแต่โครงการก่อสร้างดังกล่าวได้มีการอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้าง และปฏิบัติไปจนถึงขั้นตอนของการกำหนดขอบเขตงาน : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาที่ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐอย่างการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น ได้สะท้อนให้เห็นการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่เพียงไม่กี่รายเท่านั้น (รายละเอียดดูในบทที่ 3 เชิงอรรถที่ 30 และเชิงอรรถที่ 31) เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาที่ถูกกำหนดขึ้น เสมือนเป็นตัวชี้วัดการถือครองทรัพยากรในด้านต่างๆ ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ซึ่งหากบริษัทใดต้องการผ่านคุณสมบัติจนสามารถเป็นผู้ประสงค์จะเสนอราคาได้ บริษัทนั้นต้องมีทรัพยากรในด้านต่างๆ อยู่ในมือให้มากพอตามที่การรถไฟแห่งประเทศไทย⁸²ได้กำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ และขนาดกลาง หรือการรวมตัว

⁸¹ เรือเดียวกัน.

⁸² การรถไฟแห่งประเทศไทย, ขอบเขตของงาน (Terms of Reference : Tor) เล่ม IA : ความเป็นมาของโครงการ, (2557), หน้า 1.

ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลางในรูปแบบของกิจการร่วมค้าแบบ joint venture หรือแบบ consortium อย่างการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกิจการร่วมค้าดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม หลังจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นเหตุให้เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติกลายเป็นรัฐบาลโดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี (รัฐบาล คสช.) โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้ถูกนำกลับมาสานต่อจากขั้นตอนที่ได้ดำเนินการไปแล้วในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดในช่วงรัฐบาล คสช. ดังต่อไปนี้

4.1.11.2 รัฐบาล คสช. กับความสามารถในการรักษาการมีสถานะพิเศษพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

จากที่เคยได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่ารัฐบาล คสช. เลือกลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งให้เป็นปัจจัยสนับสนุนประการหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในแง่ของการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน สะท้อนให้เห็นจากการที่จะมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งกำหนดไว้ในแผนระดับต่างๆ อยู่เสมอ เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 และร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น จนท้ายที่สุดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งได้ถูกแปลงไปเป็นแผนเชิงปฏิบัติการอย่างแผนปฏิบัติการด้านคมนาคม (action plan) ระยะเร่งด่วน พ.ศ.2558 โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาล คสช. ได้ให้ความสนใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างจริงจัง

จากการที่รัฐบาล คสช. ให้ความสนใจ และอนุมัติแผนปฏิบัติการด้านคมนาคม (action plan) ระยะเร่งด่วน พ.ศ.2558 ที่ได้บรรจุโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง นำไปสู่มูลค่าการลงทุนด้านการก่อสร้างทั้งหมดของภาครัฐ

มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2558 สูงถึงร้อยละ 27.2 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยตั้งแต่ปี 2558 - 2560⁸³

ดังนั้น จึงส่งผลให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีความพร้อมในด้านการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม โดยเฉพาะธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มีโอกาสที่จะรับงานจากภาครัฐมาถือครองไว้ในมือมากขึ้น เนื่องจากสถานะพิเศษที่พวกเขาถือครองอยู่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านบุคคล, ด้านเงินทุน และด้านประสบการณ์ (มูลค่าของผลงาน) ที่พวกเขาสั่งสมมาเป็นเวลาหลายปี ประกอบกับภาครัฐมีการลดมาตรการ หรือขั้นตอนในการดำเนินโครงการผ่านการใช้กฎหมายพิเศษมาตรา 44 เพื่อให้สามารถเปิดการประมูลโครงการต่างๆ ควบคู่การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment : EIA) ส่งผลให้ในช่วงรัฐบาล คสช. สามารถที่จะผลักดันให้โครงการต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ในช่วงรัฐบาล คสช. ยังได้แบ่งสัญญาจ้างของโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งโครงการหนึ่งออกเป็นหลายสัญญา เพื่อเพิ่มช่องทางให้แก่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่หลากหลายในการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนจากภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการกำหนดขอบเขตของงานในช่วงรัฐบาล คสช. ยังได้จัดทำข้อกำหนดต่างๆ โดยเฉพาะคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาให้มีขอบเขตที่กว้างมากขึ้นอีกด้วย

ขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา

ความสามารถในการรักษาการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง แม้รัฐบาล คสช. จะมีความมุ่งหวังที่จะเพิ่มผู้เข้าแข่งขัน” ในการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนของภาครัฐ

ในช่วงรัฐบาล คสช. มีการจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในมีขอบเขตที่กว้างมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้มีบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่หลากหลายสามารถที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการประกวดราคา เพื่อชิงส่วนแบ่งการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งจากภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น

⁸³ นิติตศัย ทุมวงษา.

กล่าวคือ หากพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในเรื่อง
 ประสิทธิภาพการทำงาน (มูลค่าของผลงาน) (รายละเอียดในบทที่ 3 : ตารางที่ 5 ข้อที่ 1) ที่เปิด
 โอกาสให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในแวดวงด้านโยธา⁸⁴ หรือแม้แต่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง
 ที่มีประสิทธิภาพเพียงแค่การปรับปรุงทางรถไฟ ก็สามารถเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติประสงค์จะเสนอราคา
 ได้ในการเข้าแข่งขันประกวดราคาโครงการก่อสร้างทางรถไฟได้

จากข้อกำหนดของคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาดังกล่าว เป็นสิ่งที่ช่วย
 ยืนยันได้ว่ารัฐบาล คสช. มีความต้องการที่จะเปิดโอกาสให้แก่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มี
 ประสิทธิภาพในด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพด้าน
 รถไฟเพียงอย่างเดียว ซึ่งตรงกันข้ามกับช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ถูกจำกัดไว้เพียงแค่ธุรกิจรับเหมา
 ก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพการทำงานเกี่ยวกับการก่อสร้างทางรถไฟหรือรถไฟฟ้าเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างแวดวงอื่นจะมีโอกาสในการเข้าชิง
 ส่วนแบ่งการลงทุนจากภาครัฐในส่วนของการพัฒนาระบบรางมากขึ้น หากแต่โอกาสอาจถูกจำกัด
 ไว้ที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ เนื่องจากข้อกำหนดเรื่องประสิทธิภาพการทำงานที่ได้
 กำหนดมูลค่าของผลงานด้านโยธาค่อนข้างสูง (1,800 ล้านบาท) จึงเป็นเหตุให้แม้คุณสมบัติของผู้
 ประสงค์จะเสนอราคาในช่วงรัฐบาล คสช. ต้องการจะเปิดโอกาสให้แก่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง
 ที่นอกเหนือไปจากบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีประสิทธิภาพนอกเหนือไปจากประสิทธิภาพ
 ด้านระบบรางมากขึ้น หากแต่บริษัทธุรกิจก่อสร้างรายใหญ่ที่มีประสิทธิภาพด้านรถไฟ หรือด้าน
 โยธายังคงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากข้อกำหนดดังกล่าวอยู่ดี

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ในทางทฤษฎีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประสงค์
 จะเสนอราคาจะมีขอบเขตที่กว้างมากขึ้น เพื่อลดการผูกขาดการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนจาก
 ภาครัฐที่ถูกผูกขาดไว้กับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ และเพิ่มผู้เข้าแข่งขันในการชิงส่วน
 แบ่งการลงทุนจากภาครัฐให้มากขึ้น

⁸⁴ ผลงานด้านโยธา เช่น ผลงานการก่อสร้างถนน, ผลงานก่อสร้างสะพาน, ผลงานก่อสร้างทางลัด, ผลงานก่อสร้างทางยกระดับ
 เป็นต้น

หากแต่ในสภาพความเป็นจริงผู้ที่ผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา และสามารถเข้าสู่กระบวนการประกวดราคา จนสามารถผู้ชนะในการประกวดราคาในโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ยังคงเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ คือ บริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจีเนียริ่งแอนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) โดยบริษัทดังกล่าวถือว่าเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่มีเพียง 1% ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทั้งหมด และมีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงเป็นอันดับ 4 หรือคิดเป็น 9% ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง สะท้อนให้เห็นว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับรัฐบาล และข้อกำหนดของคุณสมบัติผู้ประสงค์จะเสนอราคาบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ยังคงมีความได้เปรียบในการถือครองทรัพยากรในด้านต่างๆ อยู่เช่นเดิม หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ว่าบริบททางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ก็ยังคงรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ดังเดิม

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น เมื่อกล่าวถึงบริษัท ชีโน – ไทยฯ โดยปี 2558 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการประกวดราคาของโครงการก่อสร้างทางคู่ บริษัท ชีโน – ไทยฯ ในขณะนั้นมีสัดส่วนการรับงานจากภาครัฐ : ภาคเอกชน ปี 2558 ในอัตราส่วน 41 : 49 จากสัดส่วนการรับงานของบริษัท ชีโน – ไทยฯ ที่เป็นงานจากภาครัฐถึงร้อยละ 41 ของงานทั้งหมดที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการเข้าถึงส่วนแบ่งจากการลงทุนของทางภาครัฐ ซึ่งความสามารถของบริษัทชีโน – ไทยฯ ในเรื่องดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ถือครองอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการถือครองทรัพยากรบุคคลที่มีความพร้อมทั้งในด้านจำนวน, ความสามารถ, ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการทำงาน หรือผลงานในด้านต่างๆ รวมไปถึงความพร้อมในด้านเทคโนโลยี, เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ

นอกจากนี้ การที่บริษัทชีโน – ไทยฯ มีความได้เปรียบในการถือครองทรัพยากรด้านเงินทุน ส่งผลให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่สามารถหมุนเวียนเงินทุนได้อย่างคล่องตัว ซึ่งเป็นผลจากการที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มักจะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (รายละเอียดอยู่ในบทที่ 3 : ตารางที่ 2 และตารางที่ 3) เป็นเหตุให้พวกเขามีความสามารถระดมทุนจากผู้ถือหุ้นให้ตลาดหลักทรัพย์ ส่งผลให้เมื่อมีการประกวดราคาใน

โครงการหนึ่งๆ บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่จะมีความสามารถในการเสนอราคา โดยที่พวกเขาสามารถเสนอราคาที่มีมูลค่าต่ำกว่าราคากลางได้อย่างน้อย 10% - 20% เฉยๆ เพียง ซึ่งการประกวดราคาของโครงการก่อสร้างทางคู่ ที่มีบริษัท ชีโน - ไทยฯ เป็นผู้ชนะการประกวดราคาสามารถเสนอราคาได้ต่ำกว่าราคากลางประมาณ 100 ล้านบาท

จากการที่ขอบเขตของงาน : คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา ได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ เนื่องจากข้อกำหนดของคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาแสดงให้เห็นว่าผู้ที่จะสามารถผ่านคุณสมบัติไปเป็นผู้ที่สามารถเข้าร่วมการประกวดราคาต้องมีทรัพยากรในด้านต่างๆ มากพอกับความต้องการของหน่วยงานที่ว่าจ้าง ซึ่งบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มักจะเป็นผู้ที่สามารถผ่านคุณสมบัตินี้ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความได้เปรียบของการถือครองทรัพยากรในทุกด้าน โดยเฉพาะทรัพยากรด้านทุน ซึ่งความได้เปรียบในเรื่องดังกล่าวได้นำไปสู่ความได้เปรียบของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ เมื่อต้องแข่งขันในกระบวนการประกวดราคากับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายอื่น

ขณะที่จากการศึกษาพบว่าอีกสิ่งหนึ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง โดยเฉพาะบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง คือการถือครองทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1.12 การถือครองทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ กับการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง⁸⁵

การถือครองทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง ในที่นี้ผู้วิจัยขอก้าวถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการ (project director) ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวมีความสำคัญต่อการดำเนินการก่อสร้างโครงการหนึ่งๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการนั้นเปรียบเสมือนเป็นตัวแทน หรือฟันเฟืองสำคัญของบริษัทธุรกิจ

⁸⁵ ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด), 20 มกราคม 2561.

รับเหมาก่อสร้างในการขับเคลื่อนให้โครงการก่อสร้างโครงการหนึ่งๆ ดำเนินไปได้ตามแผนการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้

ดังที่ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางสายรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออก ช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด) ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า

“งานของเราก็มีทั้งหน้าที่ทางตรง คือ หน้าที่โดยตำแหน่งที่ใครที่ทำตำแหน่งนี้ก็จำเป็นต้องทำอย่างหน้าที่ในเชิงเทคนิคต่างๆ แต่อย่างเราก็มีหน้าที่อย่างอื่นที่มีมากกว่าคนอื่นบ้าง เช่น ติดต่อกับการรถไฟฯ”⁸⁶

4.1.12.1 หน้าที่ของตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการ

หน้าที่ทางตรง

- 1.) ควบคุมการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้
- 2.) ควบคุมการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้
- 3.) จัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างทั้งจากภายในประเทศ และต่างประเทศ
- 4.) จัดหาบุคลากรที่จะมาดำเนินการก่อสร้าง เช่น วิศวกรด้านต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างนั้นๆ, สถาปนิก เป็นต้น

หน้าที่เสริม

- 1.) จัดทำเอกสาร เพื่อเตรียมเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง (ขั้นตอนตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา)
- 2.) ศึกษาดูงานสถานที่จริงของโครงการก่อสร้าง เพื่อประกอบการยื่นเอกสารเพื่อประกวดราคา
- 3.) เตรียมเอกสารต่างๆ เพื่อประกอบการประกวดราคา เช่น หนังสือคำประกัน

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน

ของประกวดราคาจากธนาคารต่างๆ และหนังสือคำประกันสัญญาตามเงื่อนไขของหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ว่าจ้าง เป็นต้น

4.) ติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับไปจนถึงระดับปฏิบัติการ และประสานงานกับหน่วยงานราชการเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างนั้นๆ เช่น กรมทางหลวง, การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

จากรายละเอียดในเรื่องของหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยขอเน้นให้ความสำคัญกับหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการ

กล่าวคือ บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการ นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในด้านที่จำเป็นต่อการดำเนินการก่อสร้างโครงการที่ได้รับว่าจ้างแล้วนั้น ยังต้องเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือ และไว้วางใจจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ว่าจ้างโดยผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการมักจะเป็นผู้ที่เคยทำงานกับหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องๆ มาแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการมักมีความคุ้นเคย และสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่ต้องการติดต่อประสานงานเป็นอย่างดี

ทั้งนี้ การติดต่อประสานงานที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการโครงการกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างหนึ่งๆ

ดังที่ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางสายรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด) ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า

“ยิ่งผู้อำนวยการโครงการได้รับความเชื่อถือ ความไว้วางใจ และมี ความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่ต้องการติดต่อประสานงานมากเท่าไร ยิ่งทำให้การดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการก่อสร้างของโครงการนั้นๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น”⁸⁷

⁸⁷ ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย (สัญญาที่ 1 : บริษัท ทิพากร จำกัด), 20 มกราคม 2561.

ตัวอย่างเช่น การขอทราบรายละเอียดนโยบาย และแผนการก่อสร้างของหน่วยงานราชการต่างๆ หรือจะเป็นการขอทราบรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งกรรมการตรวจรับงาน, ผู้ควบคุมงาน (กระบวนการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างได้รับการลงนามในแต่ละสัญญาของโครงการ) และการตรวจรับงาน เป็นต้น

ในบางกรณีการติดต่อประสานงานระหว่างผู้อำนวยการโครงการกับเจ้าหน้าที่ไปจนถึงผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อาจเกิดขึ้นจากการพูดคุยได้ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าพบกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการที่สำนักงาน, การพูดคุยผ่านทางโทรศัพท์, การรับประทานอาหาร และออกกำลังกายร่วมกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริงของการดำเนินการโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการโครงการกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้าง มิได้เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างเพียงอย่างเดียว หากแต่ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปในรูปแบบต่างฝ่ายต่างตอบแทน⁸⁸

กล่าวคือ นอกจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะคอยอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เช่น การดำเนินการก่อสร้างทั้งในด้านเอกสาร และการเบิกจ่ายงบประมาณในการดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น ขณะเดียวกันผู้อำนวยการโครงการในฐานะที่เป็นตัวแทน หรือฟันเฟืองสำคัญของฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างก็ได้เอื้อประโยชน์ในทางอ้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ของหน่วยงานที่ตนติดต่อประสานงานเช่นกัน เช่น การให้เงินสนับสนุนงานสาธารณะประโยชน์ของทุกส่วนของหน่วยงานราชการ, งานบวช, งานแต่ง เป็นต้น ซึ่งการสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวของฝ่ายบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในบางครั้งจะได้รับสิ่งตอบแทนที่สามารถนำไปใช้ในการลดหย่อนภาษีประจำปีได้

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในช่วงรัฐบาล คสช. ที่มุ่งหวังให้มีการลดการผูกขาดของผู้ที่มีความสามารถในการเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนจากภาครัฐให้น้อยลง

หากแต่ในสภาพความจริงกลับเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่ยังเป็นผู้สามารถผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา ไม่ได้ส่งต่อผลการมีสถานะพิเศษของบริษัทรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่เปลี่ยนไปจากเดิมแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถือครองทรัพยากรด้านเงินทุนที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่อื่นเป็นบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ทั้งสิ้น ส่งผลให้ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ไม่ต้องกังวลถึงกำไร - ขาดทุนจากการประกวดราคาแข่งกับบริษัทอื่นๆ เท่าใดนัก⁸⁹ นอกจากนี้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ยังเพียบพร้อมไปด้วยประสบการณ์ทำงานทั้งในด้านการก่อสร้างด้านทางรถไฟ และด้านโยธาที่ได้รับการสั่งสมมาเป็นเวลานาน ซึ่งประสบการณ์การทำงาน (มูลค่าของผลงาน) ยังคงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ประสงค์จะเสนอราคาอยู่เช่นเดิม

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ไม่ว่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาให้มีการเปิดกว้างมากขึ้น เพื่อให้มีผู้สามารถเข้าชิงส่วนแบ่งการลงทุนของภาครัฐมากยิ่งขึ้น หากแต่การมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ อันเป็นผลมาจากความสามารถในการถือครองทรัพยากรในด้านต่างๆ ของพวกเขา ส่งผลให้ในท้ายที่สุดธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดอื่นๆ แม้จะสามารถผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาได้มากยิ่งขึ้น หากแต่การจะกลายเป็นผู้ชนะการประกวดราคายังคงเป็นไปได้ยาก

จากสิ่งที่ได้กล่าวในข้างต้นทั้งหมด สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาที่ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นสิ่งที่ช่วยยืนยันการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ เนื่องจากบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่จะเป็นผู้ผ่านคุณสมบัติฯ ดังกล่าว จะต้องเป็นบริษัทที่มีความพร้อมทั้งด้าน

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

เงินทุน, ด้านบุคลากร, ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ โดยเฉพาะด้านประสบการณ์ทำงาน (มูลค่าของผลงาน) และโดยส่วนใหญ่บริษัทที่มีความพร้อมในทุกด้านมักจะเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ๆ เท่านั้น

ขณะที่ช่วงรัฐบาล คสช. บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่อยังคงสามารถรักษาการมีสถานะพิเศษของตนเองไว้ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างถือครองอยู่ในมือ แม้ว่าคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในช่วงรัฐบาล คสช. มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในช่วงรัฐบาล คสช. มีความมุ่งหวังที่จะเพิ่มผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงส่วนแบ่งการลงทุนจากภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น (โดยการเพิ่มให้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีประสบการณ์ด้านโยธาสามารถเป็นผู้เข้าร่วมประกวดราคาได้)

หากแต่ในความเป็นจริงผู้ที่สามารถผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาจนสามารถเป็นผู้เข้าประกวดราคายังคงเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ หรือเป็นการรวมตัวกันของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง ในขณะที่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างบางรายกลับถูกกีดกันออกไป เนื่องจากไม่ผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาที่ได้กำหนดไว้ ส่งผลให้ในท้ายที่สุดผู้ชนะการประกวดราคา ยังคงเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

ทั้งนี้ หากจะกล่าวในอีกแง่มุมหนึ่งสิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันของทั้ง 2 รัฐบาล คือ การถือครองทรัพยากรบุคคลที่คุณภาพ โดยเฉพาะบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง เนื่องจากหากบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใดที่มีความสามารถในการถือครองทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ ในแง่ที่บุคลากรได้รับความเชื่อถือ และมีความคุ้นเคยกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างที่บริษัทนั้นได้รับการว่าจ้าง ยิ่งทำให้บริษัทนั้นสามารถเข้าถึง และติดต่oprะสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างราบรื่นมากเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง จะส่งผลให้คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาได้รับการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามความมุ่งหวังของรัฐบาล หากแต่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่อยังคงรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ดังเดิม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับตัวแสดงฝ่ายการเมือง

จากผลการวิจัยที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วก่อนหน้านี้พอจะทำให้ทราบแล้วว่า

ผลการวิจัยประการที่ 1 : จากเป้าหมายของทั้งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากสภาพเศรษฐกิจที่ทั้ง 2 รัฐบาล ต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้น ยังไม่ถูกพัฒนาให้มีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกได้เท่าที่ควร จึงส่งผลให้ทั้ง 2 รัฐบาลพยายามที่จะออกนโยบายให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจดังที่ได้ตั้งไว้ นำไปสู่การที่ทั้งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช. ต่างเลือกใช้นโยบายการพัฒนาโครงสร้างด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นปัจจัยสนับสนุนที่จะช่วยให้ทั้ง 2 รัฐบาล สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ เนื่องจากการมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั่วไป และนายทุน โดยเฉพาะการขนย้ายทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการลงทุน

อย่างไรก็ตามทั้ง 2 รัฐบาล มีความแตกต่างกันในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบางประการคือ ช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะเน้นให้การคมนาคมในรูปแบบต่างๆ เป็นส่วนช่วยในการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปยังพื้นที่ชนบททั่วประเทศ ขณะที่รัฐบาล คสช. จะเน้นให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกไปยังพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น เพื่อรองรับการลงทุนในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานฯ ที่ต้องให้โครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับการลงทุนในพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาล คสช. มีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายดังกล่าวในการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุน โดยเฉพาะกลุ่มทุนด้านอุตสาหกรรม (ได้แก่ อุตสาหกรรมหุ่นยนต์, อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์, อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร, อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ, และอุตสาหกรรมดิจิทัล) ที่รัฐบาล คสช. กำลังให้การสนับสนุนในการเข้ามาตั้งฐานการผลิตที่ไทย หรือในพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น

นอกจากกลุ่มทุนด้านอุตสาหกรรมกำลังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล คสช. ยังมีกลุ่มทุนอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับประโยชน์จากการเลิกใช้นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง คือ บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง โดยเฉพาะบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

ดังข้อความตอนหนึ่งในหนังสือรัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์ ที่กล่าวไว้ว่า

“รัฐมีความเป็นอิสระของตัวเองในการกำหนดนโยบายอยู่ไม่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันหรือองค์กรอื่นๆ ในสังคมทุนนิยม (relative autonomy) แต่ก็ไม่ได้เป็นอิสระจากการครอบงำของชนชั้นนายทุนโดยสิ้นเชิง...หากพิจารณาในแง่นโยบายของรัฐแล้ว รัฐมีฐานะเป็นรัฐนายทุน (capitalist state) เพราะนโยบายรัฐส่วนใหญ่ตอบสนองความต้องการของชนชั้นดังกล่าวมากกว่าชนชั้นอื่นในสังคม...รัฐยังสามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชนชั้นอื่นสังคมได้ด้วย ตราบเท่าที่นโยบายของรัฐไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของระบบทุนนิยม”⁹⁰

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาล คสช. ต้องการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ จึงได้ก่อให้เกิดการจัดทำแผนตั้งแต่วาระระดับยุทธศาสตร์ ไปจนถึงแผนระดับปฏิบัติการ เพื่อให้แผนในระดับต่างๆ เป็นกรอบการดำเนินงานให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อให้แผนระดับปฏิบัติการ อย่างแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมระยะเร่งด่วน 2558 แปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความจำเป็นต้องนำโครงการต่างๆ ที่บรรจุในแผนไปดำเนินการให้แล้วเสร็จ ซึ่งโครงการก่อสร้างทางคู่เส้นทางรถไฟสายชายฝั่งตะวันออกช่วง ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย เป็นหนึ่งในโครงการที่ถูกระบุไว้ในแผนและกำลังอยู่ในช่วงดำเนินการก่อสร้าง

หากแต่ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องหาบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่มีศักยภาพมากพอที่จะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง นำไปสู่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษ (privileged position) ของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ อย่าง

⁹⁰ อนุสรณ์ ลิมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์, 2558), หน้า 84-85.

ขอบเขตของงาน (Terms Of Reference) ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา ซึ่งการมีสถานะพิเศษของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ เป็นผลมาจากความได้เปรียบในการถือครองทรัพยากรในทุกๆด้าน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิด *Privileged Position of Business* (Charles E. Lindblom และ Edward J. Woodhouse) ที่เชื่อว่าในสภาพทั่วไปของแต่ละสังคมมักจะมีปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อให้แต่ละกลุ่มคนมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยธรรมชาติ ซึ่งผลที่ตามมาคือ การที่จะมีกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีสถานะพิเศษมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ โดยกลุ่มคนกลุ่มนี้มักจะเป็นกลุ่มคนที่มีความสามารถในการถือครอง หรือรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้มากกว่ากลุ่มคนอื่นๆ และการที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มีความได้เปรียบในดังกล่าว นำไปสู่การที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มักรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ แม้ว่าขอบเขตของงานในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในช่วงรัฐบาล คสช. จะเปิดโอกาสให้มีผู้เข้าแข่งขันประกวดราคามากขึ้นก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ การที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่มักรักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้สาระนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง

โดยต่อจากนี้ผู้วิจัยจะอธิบายถึงผลการวิจัยประการที่ 2 : ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.2 ผลการวิจัยประการที่ 2 : ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่

4.2.1 ความต่อเนื่องของระบบราชการ : ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่

จากที่ได้เคยกล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่าโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้รับการอนุมัติให้สามารถดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ซึ่งเป็นช่วงที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

เมื่อเกิดการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ.2557 การดำเนินการของโครงการดังกล่าวที่ขณะนั้นอยู่ในขั้นตอนของการประกวดราคาเป็นอันต้องหยุดชะงักลง จนกระทั่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย จึงถูกกลับมาสานต่อ และเริ่มต้นดำเนินการจากขั้นตอนที่ได้กระทำค้างไว้ เมื่อตอนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อันเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2557 ได้มีการรับทราบแผนการดำเนินโครงการรถไฟทางคู่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

ดังที่กระทรวงคมนาคมเสนอคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล คสช.) ไว้ว่า

“โครงการที่พร้อมดำเนินการก่อสร้าง 1 โครงการ คือ โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ระยะทาง 106 กิโลเมตร วงเงิน 11,272.34 ล้านบาท”⁹¹ และได้มอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบโครงการดังกล่าวดั้งเดิม⁹²

ส่งผลให้การรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะผู้ที่มีหน้าหลักในการควบคุมดูแลการดำเนินการก่อสร้าง และเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่ชนะการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไปพร้อมๆ กัน

จากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวดั้งเดิม ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ (ฝ่ายข้าราชการประจำ) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มักมีภาระหน้าที่ที่ถูกระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจง (fixed official duties)⁹³ ซึ่งภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งหนึ่งๆ จะมีความสอดคล้องกับขอบเขตภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่พวกเขาเหล่านั้นสังกัดอยู่

⁹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สรุปประเด็นข้อเสนอและความคิดเห็นประเด็นสำคัญของมติ : แผนการดำเนินโครงการรถไฟทางคู่ ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 [ออนไลน์], 7 มกราคม 2561. แหล่งที่มา

<http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

[3.jsp?top_serl=99310832&key_word=%B7%D2%A7%A4%D9%E8&owner_dep=%A4%A4&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99310832&key_word=%B7%D2%A7%A4%D9%E8&owner_dep=%A4%A4&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)

⁹² การรถไฟแห่งประเทศไทย, หน้า 1.

⁹³ Jonathan R. Tompkins, pp. 49 -52.

กล่าวคือ ตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งถือครองอยู่จะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลนั้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ต้องยึดถือ ปฏิบัติอย่างไรบ้าง และเมื่อเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสอดคล้องกัน การดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานก็จะสามารถเดินหน้าไปได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ในที่สุด

จากที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย สามารถที่จะแสดงบทบาทของตนได้อย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการที่ขอบเขตภาระหน้าที่ของพวกเขาได้ถูกกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง จึงเป็นการยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย

ดังที่ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า

“เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลการทำงานของเจ้าหน้าที่การรถไฟฯ ยังคงปฏิบัติไปตามภาระหน้าที่เดิมของตน แต่โครงการต่าง ๆ ที่ถูกบรรจุไว้ในแผนงานประจำปีแต่ละประเภทของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐก็จะมีโอกาสที่จะได้รับการอนุมัติหรือได้นำกลับมาทำต่อ”⁹⁴

ดังนั้น แม้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง นำไปสู่การเปลี่ยนจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาเป็นรัฐบาล คสช. จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับผู้บริหารระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทย⁹⁵ ดังที่ได้เกิดขึ้นหลังจากรัฐบาล คสช. เข้ามาบริหารประเทศในช่วงแรก (พ.ศ.2557)

⁹⁴ ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย), 3 มีนาคม 2561.

⁹⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 [ออนไลน์], 7 มกราคม 2561. แหล่งที่มา

<http://www.logistic.isuzutis.com/pdf/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A.%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A22494.pdf>.

ดั่งที่นางสร้อยทิพย์ ไตรสุทธิ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ได้ให้สัมภาษณ์กับไทยรัฐออนไลน์ไว้
ว่า

“คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายอมสิน ชีวะพฤกษ์ อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นประธานคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย...เป็นช่วงเวลาเหมาะสมที่ประธานบอร์ด รฟท. คนใหม่จะเข้ามาแก้ปัญหาเร่งด่วนของรถไฟในเรื่องความปลอดภัย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นໃนใช้บริการกลับมา...”⁹⁶

หลังจากครั้งนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้มีมาอย่างต่อเนื่อง (โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทยครั้งล่าสุดเป็นผลมาจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 6/2561 สั่ง ณ วันที่ 11 เมษายน 2561)

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทย จำต้องแปรผันไปตามตัวแสดงฝ่ายการเมือง เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทย อย่างคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายการเมือง) อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 หมวด 2 : การกำกับ การควบคุม และการบริหาร ตามมาตรา 24 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535⁹⁷ และให้คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นมาจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 หมวด 2 : การกำกับ การ

⁹⁶ไทยรัฐออนไลน์, คสช. ตั้ง ‘อมสิน ชีวะพฤกษ์’ นั่งประธานบอร์ดการรถไฟฯ [ออนไลน์], 7 มกราคม 2561. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/content/435497>.

⁹⁷ มาตรา 24 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 : ให้มีคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่น อีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ว่าการเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น

ควบคุม และการบริหาร ตามมาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535⁹⁸

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายข้าราชการประจำ) กลับสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างต่อเนื่องดังเดิม ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ (รายละเอียดในบทที่ 2: ทฤษฎีระบบราชการ) ที่ได้กล่าวไว้ว่าหากหน้าที่ถูกแสดงโดยฝ่ายข้าราชการ (เจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่ำกว่าผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย) จะมีความเฉพาะในขอบเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ และยากต่อการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่ความต่อเนื่องแตกต่างจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงที่มักมีการแปรผันไปตามบริบทการทางเมือง ส่งผลให้คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างต่อเนื่องเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่ำกว่าผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

4.2.1.1 สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) : ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแสดงความเห็นทางนโยบาย

นอกจากเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่สำนักนโยบายและแผนการจราจรขนส่ง (สนข.) ที่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับฝ่ายการเมือง

กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของ สนข. ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง ยังคงเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผน หรือวางกรอบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมทุกรูปแบบที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการในช่วงเวลานั้นๆ โดย สนข. เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคมที่เปรียบเสมือนคลังสมองของกระทรวงคมนาคมที่คอยคิด และวางแผนการพัฒนาด้านคมนาคมในทุกรูปแบบให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และความต้องการของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า สนข. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเลือกกว่าในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การ

⁹⁸ มาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 : ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ ให้ผู้ว่าการได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด และอยู่ในตำแหน่งได้ จนกว่าคณะกรรมการจะให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนสมรรถภาพ ทั้งนี้มติให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งจำนวนกรรมการทั้งหมดนอกจากผู้ว่าการ การแต่งตั้ง การกำหนดเงินเดือน และการให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรานี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

คมนาคมรูปแบบใดควรจะได้รับการพัฒนา และพื้นที่ใดควรจะได้รับเลือกให้เป็นจุดในการรองรับการพัฒนาการคมนาคมในรูปแบบนั้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ของ สนข. (ด้านแผนยุทธศาสตร์) เลือกแล้วว่าการคมนาคมรูปแบบใด และพื้นที่ใดจะเป็นพื้นที่ในการรองรับการพัฒนาด้านคมนาคม หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของ สนข. จะกระทำการจัดทำแผนการพัฒนาด้านคมนาคมในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบราง, ถนน, ทางน้ำ และทางอากาศ โดยกำหนดเป็นกรอบในการดำเนินการก่อสร้างอย่างกว้างๆ และส่งต่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบในด้านนั้นโดยตรงไปศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ และออกแบบการก่อสร้าง เช่น หากเป็นระบบราง อย่งรถไฟทางคู่ที่ผู้วิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษา สนข. จะมอบหมายงานให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไปดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ และออกแบบรายละเอียดในการก่อสร้าง เพื่อเป็นข้อมูลในการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีต่อไป

นอกจากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น หน้าที่ที่สำคัญอย่างมากอีกประการหนึ่งของ สนข. คือ การมีส่วนร่วมหนึ่งในการตัดสินใจที่จะอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรี เนื่องจาก สนข. จะเป็นผู้แสดงความคิดเห็น และเก็บรวบรวมความคิดเห็นของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ), สำนักงานปรมาณู และกระทรวงการคลัง ซึ่งความคิดเห็นต่อโครงการของหน่วยงานเหล่านี้จะถูกรวบรวม และจัดทำเป็นรายงาน เพื่อให้กระทรวงคมนาคมใช้ยื่นต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (แล้วให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นต่อคณะรัฐมนตรี) พร้อมกับการขออนุมัติโครงการ โดยคณะรัฐมนตรีจะใช้ข้อมูลจากการรายงานดังกล่าวประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการ

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สนข. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใด ภายใต้ขอบเขตของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะในเรื่องของกำหนดรูปแบบการคมนาคม และพื้นที่ที่จะได้รับการพัฒนาผ่านการจัดทำแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมทั้งในระยะสั้น และระยะยาว อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในแง่การแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย (โครงการที่จะขออนุมัติ) ผ่านการจัดทำรายงาน เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบราชการที่มีต่อการกระบวนการทางนโยบาย โดยเฉพาะในขั้นของการตัดสินใจทางนโยบาย อันเป็นผลมาจากภายใต้บริบทของสังคมไทย แม้บริบททางการเมืองจะมีการเปลี่ยนอย่างเป็นพล

วัตรมากเพียงใด หากแต่ระบบราชการกลับยังมีความเข้มแข็ง และยากต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ฝ่ายข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนไปได้เป็นอย่างดี

4.2.2 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง

ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย กับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย

เนื่องจากโครงการก่อสร้างทางคู่ดังกล่าว ได้รับการอนุมัติให้สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หากแต่การดำเนินการโครงการดังกล่าวต้องหยุดไว้ที่ขั้นตอนการประกวดราคา เมื่อรัฐบาล คสช. เข้ามาบริหารประเทศจึงได้นำโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ มาสานต่อในขั้นตอนที่ได้กระทำค้างไว้จากตอนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยที่เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ไม่จำเป็นต้องเขียนโครงการ เพื่อให้กรม (คสช.) พิจารณา และเห็นชอบ (เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 หมวด 3 ความสัมพันธ์กับรัฐบาล มาตรา 39⁹⁹ และ 44¹⁰⁰) อีก ส่งผลให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการประกวดราคาต่อได้เลย ส่งผลให้ขั้นตอนการดำเนินโครงการที่ได้กระทำเป็นที่เรียบร้อยแล้วในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แก่ การศึกษาออกแบบ, การพิจารณารายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และอนุมัติเรื่องดังกล่าวจากคณะรัฐมนตรี จึงไม่มีความจำเป็นต้องกระทำซ้ำอีก

หากแต่รัฐบาล คสช. มีความต้องการที่จะตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐที่มีงบประมาณในการดำเนินโครงการเกิน 100 ล้านบาท และยังไม่ได้ดำเนินโครงการไปถึงขั้นตอนการลงนามสัญญาจ้าง โดยให้ทุกหน่วยงานของภาครัฐที่มีโครงการตามข้อกำหนดดังกล่าวต้องส่งรายละเอียดโครงการให้แก่คณะติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณภาครัฐ (คตร.) ตรวจสอบเสียก่อน ซึ่ง

⁹⁹ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 39 : รฟท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะสามารถดำเนินการเรื่องการสร้างทางรถไฟสายใหม่, การเลิกสร้าง หรือเลิกกิจการที่มีการเดินรถแล้ว, การเพิ่มและลดการลงทุน, การกู้ยืมเงิน, อสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดค่าบริการ (ค่าโดยสาร, ค่าระวางบรรทุก)

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 44 : การจัดทำงบประมาณ งบลงทุน รฟท. ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการ รฟท. ต้องแจ้งคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบ

ผลจากการที่ต้องรอให้ คตร. ตรวจสอบการใช้งบประมาณแล้วเสร็จ คือ การดำเนินการประกวดราคาเกิดความล่าช้า และต้องเลื่อนวันประกวดราคาออกไป

ดังที่วิศวกรอำนวยการศูนย์โครงการก่อสร้าง (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยไว้ว่า

“ตอนที่ คสช. เข้ามาเป็นช่วงที่กำลังจะเคาะราคาอีก 3 วัน ถ้าได้เคาะจะเริ่มก่อสร้างได้เดือนกรกฎาคม 2557 แต่สร้างจริงคือกุมภาพันธ์ 2559 แต่มีการตั้งคณะกรรมการ 1 ชุดคือ คตร. เพื่อตรวจสอบเอกสารทุกอย่างของโครงการใดที่มีมูลค่าเกิน 100 ล้านบาทเพื่อขอตรวจสอบก่อน...กลายเป็นว่าต้องมาเริ่มการประกวดราคาใหม่ โดยใช้เวลาหลังจากนั้น 5 เดือน”¹⁰¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประกวดราคาจะถูกเลื่อนวันไปเป็นวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2558 หากแต่ขั้นตอนการประกวดราคาด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction) และการเวนคืนที่ดิน เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างทางคู่ดังกล่าว ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดประกวดราคา และการเวนคืนที่ดินได้ดังเดิมเหมือนกับที่ได้ปฏิบัติในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดประกวดราคา และการเวนคืนที่ดินสามารถที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามขั้นตอน และกฎหมายฉบับเดิม

โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงการจัดการประกวดราคา และกฎหมายการเวนคืนที่ดิน ตามลำดับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.3 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง

ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย กับขั้นตอนการประกวดราคาด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (e – auction)

1.) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR)

และร่างเอกสารประกวดราคา

¹⁰¹ วิศวกรอำนวยการศูนย์โครงการก่อสร้าง (การรถไฟแห่งประเทศไทย), 8 ธันวาคม 2560.

ในช่วงรัฐบาล คสช. ได้ใช้คณะกรรมการในการจัดทำเรื่องดังกล่าวชุดเดิม¹⁰² (ตามคำสั่งเฉพาะที่ ก.529/5523 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555) ประกอบด้วย รองผู้ว่ากลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน (ประธาน), วิศวกรใหญ่ฝ่ายการช่างโยธา (กรรมการ), รองวิศวกรใหญ่ด้านลากเลื่อน ฝ่ายการช่างกล(กรรมการ), รองวิศวกรใหญ่ด้านการพัฒนา ฝ่ายการช่างโยธา(กรรมการ), รองวิศวกรใหญ่ด้านบำรุงรักษา ฝ่ายอาณัติสัญญาณ และโทรคมนาคม (กรรมการ) , รองผู้อำนวยการด้านเดินรถ ฝ่ายการเดินรถ (กรรมการ), รองวิศวกรใหญ่ด้านโครงการพิเศษ และก่อสร้าง (กรรมการ), หัวหน้ากองจัดการพัสดุ ฝ่ายการพัสดุ (กรรมการ), หัวหน้ากองนิติกร สำนักงานอาณานิคม (กรรมการ) และวิศวกรอำนวยการศูนย์โครงการก่อสร้าง ฝ่ายโครงการพิเศษ และก่อสร้าง (กรรมการและเลขานุการ)¹⁰³

2.) ร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา

ในช่วงรัฐบาล คสช. ได้มีการปรับปรุงแก้ไขจากร่างขอบเขตของงาน และร่างเอกสารประกวดราคาบางประการที่ได้กระทำไว้ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เนื่องจากต้องการสร้างความมั่นใจว่าจะได้รับผู้รับจ้างที่มีศักยภาพเพียงพอเข้ามาทำงานโครงการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเปิดกว้างให้มีการแข่งขันมากขึ้น โดยการปรับปรุงแก้ไขร่างขอบเขตของงาน และร่างเอกสารประกวดราคาได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ที่ดำรงตำแหน่งตอนปี 2559) เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2558

3.) ปรับปรุงร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา

4.) บันทึกผู้ให้บริการตลาดกลาง

5.) จัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง และแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

¹⁰² วิเคราะห์ข้อมูล : บันทึกข้อความของการรถไฟแห่งประเทศไทย เรื่อง ขอรับความเห็นร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคาโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย

¹⁰³ การรถไฟแห่งประเทศไทย, บันทึกข้อความของการรถไฟแห่งประเทศไทย เรื่อง ขอรับความเห็นร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคาโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย [ออนไลน์], 7 มกราคม 2561. แหล่งที่มา <http://www.railway.co.th/auction/tor/pdf/2558/58661962other.pdf>

- 6.) ประการเชิญชวนทางเว็บไซต์
- 7.) บันทึกรายชื่อผู้ขอรับเอกสาร และชื่อเอกสาร
- 8.) บันทึกรายชื่อผู้ยื่นเสนอเอกสารเสนอราคา
- 9.) บันทึกรายชื่อผู้ผ่านการพิจารณา
- 10.) แจ้งผลการพิจารณา
- 11.) รับเรื่อง และแจ้งผลอุทธรณ์
- 12.) กำหนดวันเสนอราคา
- 13.) แจ้งรายชื่อผู้เสนอราคา
- 14.) จัดทำหนังสืออนุมัติจัดซื้อ – จัดจ้าง
- 15.) ประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคาทางเว็บไซต์
- 16.) จัดทำร่างสัญญาจ้าง
- 17.) แสดงข้อมูลสาระสำคัญในสัญญาบนเว็บไซต์
- 18.) ดำเนินงานตามสัญญา

โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา

– คลองสิบเก้า – แก่งคอย ซึ่งมีการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ว่าจ้าง โดยมีนายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม เป็นประธานในลงนามสัญญาว่าจ้างกับบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทั้งสัญญาที่ 1 และสัญญาที่ 2 เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2558 และบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างสามารถเข้าพื้นที่ เพื่อดำเนินการก่อสร้างได้ตอนต้นกุมภาพันธ์ พ.ศ.2559

4.2.4 โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วง

ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย กับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

กล่าวคือ นอกจากการที่เจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดประกวดราคา สามารถที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามขั้นตอนเดิมแล้ว รัฐบาล คสช. ยังได้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับเดิมทั้ง 3 ฉบับ ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๘

ทั้งนี้ การที่รัฐบาล คสช. ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับเดิมทั้ง 3 ฉบับ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวทั้ง 3 ฉบับ มีผลบังคับใช้ 4 ปี นับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อปี 2556 โดยพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวประกอบด้วย

1.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลท่าไข่ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย สถานีชุมทางฉะเชิงเทรา¹⁰⁴

2.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลไผ่ล้อม ตำบลดอนหญ้านาง ตำบลหนองน้ำใส อำเภอกาชี จังหวัดอุทัย เพื่อก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย สถานีชุมทางกาชี¹⁰⁵

3.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลตาลเดี่ยว อำเภอแก่งคอย และตำบลดิ่งชัน อำเภอมะนัง จังหวัดสระบุรี เพื่อก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย สถานีชุมทางแก่งคอย

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนทั้ง 3 ฉบับ จะได้สิ้นสุดผลบังคับไปเมื่อปี 2560 หากแต่การรถไฟแห่งประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินให้แล้วเสร็จ จึงส่งผลให้รัฐบาล คสช. (คณะรัฐมนตรี) ต้องพิจารณาต่ออายุพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนทั้ง 3 ฉบับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน เพื่อให้สามารถทำการเวนคืนที่ดินต่อให้แล้วเสร็จ

¹⁰⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลท่าไข่ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา [ออนไลน์], 1 พฤษภาคม 2561. แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/074/7.PDF>.

¹⁰⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลไผ่ล้อม ตำบลดอนหญ้านาง ตำบลหนองน้ำใส อำเภอกาชี จังหวัดอุทัย [ออนไลน์], 1 พฤษภาคม 2561. แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/074/4.PDF>

ปัจจุบัน (ปี 2561) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2561 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนทั้ง 3 ฉบับ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เป็นที่เรียบร้อยแล้ว¹⁰⁶

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายข้าราชการประจำ) สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนการจัดประกวดราคาที่ยืดขั้นตอนการดำเนินงาน เดิมดังที่เคยปฏิบัติมาก่อนแล้วในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อันเป็นผลมาจากการที่หน้าที่การที่เจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น มีการกำหนดขอบเขตอำนาจ และภาระหน้าที่ไว้อย่าง เฉพาะเจาะจง และยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลง (สังเกตได้จากใช้คณะกรรมการชุดเดิมในการ กำหนดร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา อันเป็น ผลมาจากการใช้คำสั่งแต่งตั้งเดิม) ซึ่งสะท้อนให้เห็นความต่อเนื่องของระบบราชการ (continuity) ในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ ที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง ที่ส่งผลให้เกิด การเปลี่ยนแปลงกับตัวแสดงฝ่ายการเมือง และผู้บริหารระดับสูงของการรถไฟแห่งประเทศไทย อย่างคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องขอบเขตของงานในเรื่องคุณสมบัติ ของผู้ประสงค์จะเสนอราคา หากแต่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวได้เกิดจากคณะกรรมการชุด เดิม ที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยในตำแหน่งเดิม โดยการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมในเรื่องขอบเขตของงาน เป็นการทำให้มั่นใจว่าจะสามารถได้บริษัทธุรกิจรับเหมา ก่อสร้างที่มีศักยภาพมากพอที่จะดำเนินการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ดังกล่าวได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้มีบริษัทธุรกิจก่อสร้างที่มีความเชี่ยวชาญด้านอื่นๆ สามารถเข้า ร่วมแข่งขันในการประกวดราคาได้มากยิ่งขึ้น

¹⁰⁶ รัฐมนตรีศึกษาธิการ, ประกาศแล้ว! เวนคืนที่ดิน "แปดริ้ว - สระบุรี - อุทัยฯ" สร้างรถไฟทางคู่ [ออนไลน์], 15 พฤษภาคม 2561. แหล่งที่มา <http://www.thansettakij.com/content/280801>.

จากผลการวิจัยที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วก่อนหน้านี้พอจะทำให้ทราบแล้วว่าผลการวิจัย
 ประการที่ 2 : ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นผล
 มาจากการที่เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ มี
 หน้าที่ที่ถูุกกำหนดไว้อย่างเฉาะเจาะจง จึงยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่
 การรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายข้าราชการประจำ) ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อ
 ดำเนินการในชั้นตอนต่างๆ ของการจัดประกวดราคา และการเวนคืนที่ดินได้ดั้งเดิมเหมือนกับที่
 เคยปฏิบัติในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลให้มีความต่อเนื่องของระบบราชการ (continuity)
 ในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นเหตุผลอีกหนึ่งประการที่ทำสารนโยบายมีการ
 เปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง ซึ่งมีความ
 สอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ ที่เชื่อว่า การที่ข้าราชการประจำมีภาระหน้าที่ที่ถูุกกำหนดไว้
 อย่างเฉาะเจาะจง (fixed official duties) จึงยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากผู้บริหาร
 ระดับสูงของหน่วยงาน (ฝ่ายข้าราชการการเมือง) อย่างคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มัก
 มีการเปลี่ยนแปลงไปตามตัวแสดงฝ่ายการเมืองอย่างคณะรัฐมนตรีของแต่ละรัฐบาล

นอกจากการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
 (สนข.) ที่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งในแง่ของผู้ที่มีอำนาจในเลือก หรือตัดสินใจว่าจะพัฒนาการ
 คมนาคมรูปแบบใด และพื้นที่ควรถูุกเลือกเป็นที่พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาผ่านการจัดทำแผนการ
 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในภาพรวมของประเทศ ประกอบกับยังเป็นหน่วยงานที่
 อำนาจในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย (โครงการที่จะขออนุมัติ) ผ่านการจัดทำรายงาน
 ประกอบรายละเอียดของโครงการ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้ประกอบการพิจารณาในการอนุมัติ
 โครงการ

จากการที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ตั้งแต่เริ่มต้นบทที่ 4 (ผลการวิจัย) จนกระทั่งถึงตรงนี้ จึงทำให้
 ทราบแล้วว่าผลการวิจัยครั้งนี้ มีผลการวิจัย 2 ประการ ซึ่งประกอบไปด้วย ประการที่ 1 : จาก
 เป้าหมายของรัฐบาล คสช. ที่ต้องการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ ฐูลิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมี
 สถานะพิเศษของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ และประการที่ 2 : ความต่อเนื่องของระบบ
 ราชการในแง่ของความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจากผลการวิจัยทั้ง 2 ประการ ที่ได้กล่าวถึง
 พร้อมหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการรวบรวม

เอกสารต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเล ตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ที่ผู้วิจัยเลือกใช้เป็นกรณีศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีสถานะพิเศษ ของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ และความต่อเนื่องของระบบราชการ เป็นสาเหตุที่ส่งผลให้สารนโยบายช่วงรัฐบาล คสช. มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งสามารถสรุปออกมาในรูปแบบตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 10 แสดงสารนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช.

การพัฒนา โครงสร้าง พื้นฐานด้าน คมนาคม ขนส่ง	สารนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง			
	ความคล้ายคลึงกัน		ความแตกต่าง	
	รัฐบาลยิ่งลักษณ์	รัฐบาลคสช.	รัฐบาลยิ่งลักษณ์	รัฐบาลคสช.
1.การ พัฒนาการ ขนส่งทางราง	การพัฒนาการขนส่งทางรางให้มีความ เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย และบริหารจัดการ ระบบรางให้สามารถขนส่งผู้โดยสาร และ สินค้าได้อย่างสะดวก และมีปลอดภัย เพื่อ ต้นทุนด้านการขนส่ง และเพิ่ม ความสามารถในการแข่งขัน		สนับสนุนให้มี การขยายฐาน การผลิตตาม แนวทางรถไฟ	X
			ให้ระบบราง เป็นเครื่องมือใน การระดมโอกาส, รายได้ และการ ลงทุนไปสู่ ชนบท	X
			X	ให้ระบบราง เป็นสิ่งอำนวยความสะดวก และรองรับการ ลงทุนในพื้นที่ เศรษฐกิจพิเศษ

		x	ต้องการจัดตั้ง หน่วยงานดูแล ระบบรางวัล
2. การ พัฒนาการ ขนส่งทางน้ำ	การพัฒนาทางลำน้ำ และชายฝั่งทะเลทั้ง ทางฝั่งอันดามัน และทางฝั่งอ่าวไทย เพื่อ ลดต้นทุนด้าน โลจิสติกส์	ส่งเสริมกิจการ ¹⁰⁷ พาณิชย์ นาวี ¹⁰⁸	x
3. การ พัฒนาการ ขนส่งทาง อากาศ	การพัฒนาท่าอากาศยานสากล, ภูมิภาค และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อให้ได้ มาตรฐานสากล	x	


 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁰⁷ กิจการพาณิชย์นาวี คือ ธุรกิจที่เกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล หรือการค้าทางน้ำและทางทะเล ซึ่งกิจการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และเป็นตัวแปรสำคัญในการเพิ่มศักยภาพ และประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ

¹⁰⁸ บทที่ 2 : สภาพกิจการพาณิชย์นาวี และมาตรการส่งเสริมพาณิชย์นาวีของไทย [ออนไลน์], 10 พฤษภาคม 2561.

แหล่งที่มา http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/1403/09CHAPTER_2.pdf

บทที่ 5

สรุป

จากผลการวิจัยทั้ง 2 ประการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 นำไปสู่ข้อสรุป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ประการที่ 1 คือ จากความต้องการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของทั้งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และรัฐบาล คสช. นำไปสู่สิ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีสถานะพิเศษของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่

กล่าวคือ จากการที่ทั้ง 2 รัฐบาลต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ทั้งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ และรัฐบาล คสช. มีความสนใจที่จะใช้นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นปัจจัยสนับสนุน เพื่อให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมให้มีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งสังเกตได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทุกระบบ ได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจของทั้ง 2 รัฐบาล

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยใช้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองเป็นปัจจัยสนับสนุนให้สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย ได้รับการอนุมัติในการดำเนินการก่อสร้าง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไปเป็นรัฐบาล คสช. ภายหลังจากการรัฐประหาร ปี 2557 หากแต่รัฐบาล คสช. กลับมีการดำเนินนโยบายที่มีความคล้ายคลึงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ การใช้นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน โดยเฉพาะพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการรองรับการลงทุนในเขตพื้นที่ดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้โครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ยังถูกนำกลับมาสานต่อในขั้นตอนการ
 ประราคา และการเวนคืนที่ดิน ที่ได้กระทำค้างไว้ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนสามารถให้
 บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างเข้าพื้นที่ เพื่อดำเนินการก่อสร้าง ส่งผลให้โครงการก่อสร้างทางคู่ฯ
 เสมือนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ก่อนที่โครงการก่อสร้างทางคู่ฯ จะดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่
 ต้องหาผู้มาดำเนินการก่อสร้างที่มีศักยภาพมากพอตามที่กำหนดไว้ผ่านวิธีการประกวดราคาทาง
 อิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ที่สามารถเข้าร่วมประกวดราคาได้จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านคุณสมบัติของผู้ประสงค์
 จะเสนอราคาตามที่ได้กำหนดไว้ในขอบเขตของงานเสียก่อน

แม้ว่าในช่วงรัฐบาล คสช. คุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาจะมีการปรับปรุงแก้ไข
 จากในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรบางประการ หากแต่เป้าหมายของการกำหนดขอบเขตของ
 งานในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาของทั้ง 2 รัฐบาล มีความเหมือนกันในเรื่อง
 ความต้องการที่จะสร้างความมั่นใจว่าจะได้บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่สามารถดำเนินการ
 ก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ก็มีความแตกต่างกันในเรื่อง คือ ในช่วงรัฐบาล คสช.
 คณะกรรมการร่างการกำหนดขอบเขตของงานในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา มี
 ความต้องการที่จะเปิดโอกาสให้มีบริษัทธุรกิจรับเหมาที่หลากหลายสามารถที่จะเข้าแข่งขัน
 ประกวดราคา เพื่อเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ให้มีมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาล คสช. มีความพยายามที่จะเพิ่มผู้ที่มีความในการเข้าชิงส่วน
 แบ่งการลงทุนจากทางภาครัฐผ่านโครงการก่อสร้างทางคู่ฯ ให้มากขึ้น หากแต่ผู้ที่ได้รับส่วนแบ่งนั้น
 ไปยังคงเป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ดั้งเดิม เนื่องจากผู้ชนะการประกวดราคายังคง
 เป็นบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ อันเป็นผลมาจากความได้เปรียบในการถือครอง
 ทรัพยากรของบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น จากสิ่งที่ได้กล่าวไปข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นว่าแม้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จะ
 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการกำหนดขอบเขตของงานสัญญาที่ 1 ในเรื่องของคุณสมบัติของผู้
 ประสงค์จะเสนอราคาบางประการ บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ก็ยังสามารถที่จะ
 รักษาการมีสถานะพิเศษของพวกเขาไว้ได้ดังเดิม

5.2 ประการที่ 2 คือ ความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของการดำเนินงานใน ขั้นตอนการดำเนินโครงการ

การดำเนินงานในขั้นตอนการดำเนินโครงการที่ประกอบไปด้วย

- 1.) การศึกษาออกแบบ
- 2.) การพิจารณา EIA
- 3.) คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ
- 4.) การประกวดราคา และเวนคืนที่ดิน
- 5.) ดำเนินการก่อสร้าง

โดยทั้ง 5 ขั้นตอน เมื่อมีการเปลี่ยนจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มาเป็นรัฐบาล คสช. รัฐบาล คสช. ได้ยึดผลการดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 – 3 ที่ได้กระทำแล้วเสร็จเมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือ รัฐบาลไม่ได้ทำการศึกษาออกแบบโครงการใหม่ (กระทำแล้วเสร็จตั้งแต่ปี 2552) และยึดมติคณะรัฐมนตรีในช่วงดังกล่าวทั้งในเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการอนุมัติให้สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่

จากการที่รัฐบาล คสช. ได้ยึดผลการดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 - 3 ที่ได้กระทำแล้วเสร็จเมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการโครงการก่อสร้างทางคู่ อย่างการรถไฟแห่งประเทศไทย สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อในขั้นตอนที่ 4 การประกวดราคา และการเวนคืนที่ดิน และขั้นตอนที่ 5 เมื่อทำการลงนามในสัญญากับบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่ชนะการประกวดราคาแล้วเสร็จ อีกทั้งยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดประกวดราคา และการเวนคืนที่ดินได้ดังเดิมเหมือนกับที่เคยปฏิบัติในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

แม้ว่าช่วงรัฐบาล คสช. จะยึดทั้งสิ่งที่ได้กระทำแล้วเสร็จ (ขั้นตอนที่ 1 – 3) และสิ่งที่เคยปฏิบัติ (ขั้นตอนที่ 4) ในรัฐบาลช่วงยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หากแต่ช่วงรัฐบาล คสช. ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับขั้นตอนที่ 4 เพียงเล็กน้อยคือมีการปรับปรุงแก้ไขขอบเขตของงานในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาบางประการ โดยคณะกรรมการชุดเดิมที่ได้แต่งตั้งในดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตั้งแต่ในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ประกอบกับการต่ออายุของ

กฎหมายที่ใช้เวนคืนที่ดิน เพื่อสร้างเป็นสถานีชุมทางฉะเชิงเทรา, สถานีชุมทางภาชี และสถานีชุมทางแก่งคอย

อย่างไรก็ตาม แม้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับขั้นตอนที่ 4 บางประการ หากแต่ในขั้นตอนอื่นๆ เจ้าหน้าที่การรถไฟฯ ยังคงสามารถปฏิบัติตามขั้นตอนของการประกวดราคา รวมไปถึงการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินทั้ง 3 ฉบับได้เหมือนเดิม ตามที่เคยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไว้แล้ว

จากที่กล่าวไปข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ของการดำเนินงานในขั้นตอนการดำเนินโครงการ อันเป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายข้าราชการประจำ) มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง จึงยากที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับบริบททางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากผู้บริหารระดับสูงอย่างคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฝ่ายข้าราชการการเมือง) ที่มักแปรผันไปตามการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงฝ่ายการเมือง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของ สนข. ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในผลการวิจัย ประการที่ 2 หน้า 114 – 115)

หากแต่อำนาจหน้าที่ของ สนข. ที่ถูกกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง (เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย) สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบราชการในกระบวนการทางนโยบายในแง่ที่ฝ่ายข้าราชการประจำสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นที่มีต่อ นโยบาย โดยความเห็นของฝ่ายข้าราชการประจำยังเป็นสิ่งที่รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีไม่สามารถเพิกเฉยได้ เนื่องจากความเห็นของฝ่ายข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายจะถูกเก็บรวบรวม และจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบรายงานอย่างเป็นทางการ เพื่อยื่นพร้อมทั้งรายละเอียดของโครงการที่ต้องการขออนุมัติ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถหลีกเลี่ยงความคิดเห็นจากฝ่ายข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ในการอนุมัติโครงการส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความคิดเห็นของฝ่ายข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนั่นเอง

ท้ายที่สุดผู้วิจัยจะขอกล่าวว่าการที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาล คสช.มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงนำไปสู่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ยังคงรักษาการมีสถานะพิเศษของตนเองไว้ได้ ประกอบกับความต่อเนื่องของระบบราชการในแง่ที่เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินงานในขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายฝั่งตะวันออกได้ดั้งเดิมแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในบางขั้นตอน เป็นสาเหตุให้สาระของนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมืองในช่วงรัฐบาล คสช. มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพียงเล็กน้อย (incremental change) เท่านั้น



รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงคมนาคม. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2554 - 2558. ฉบับปรับปรุง. การรถไฟแห่งประเทศไทย. ขอบเขตของงาน (Terms of Reference : Tor) เล่ม IA: ความเป็นมาของโครงการ. 2557.

———. ขอบเขตของงาน (Terms of Reference : Tor) เล่ม IA : คุณสมบัติของผู้ประสงค์ จะเสนอราคา. 2557.

———. แผนวิสาหกิจ 2550 - 2554.

ไชยรัตน์ เจริญโอฬาร. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ : การบริหารจัดการในโลกยุคหลัง สงครามเย็น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ฉัษฐพล วัฒนาไพศาลวารสาร และภาวิณา อัครมณีกุล. การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางบก. วารสารเศรษฐกิจและสังคม 52,2 (เมษายน – มิถุนายน 2558).

ปรเมธี วิมลศิริ. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทย เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน.

ปีเตอร์ ซิงเกอร์. มาร์กซ : ความรู้ฉบับพกพา. แปลโดย เกษียร เตชะพีระ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ openworlds, 2558.

เมธี ไกล่อง และอรุณศรี จันทร์แจ่มศรี. การเพิ่มขีดความสามารถการคมนาคมทางอากาศ.

วารสารเศรษฐกิจและสังคม 52,2 (เมษายน – มิถุนายน 2558).

สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การลงทุนเพื่อวางอนาคตประเทศไทย. วารสารเศรษฐกิจและสังคม 52,2 (เมษายน - มิถุนายน 2558).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2560 – 2579 : บทนำ

———. ร่างยุทธศาสตร์แห่งชาติ 20 ปี 2560 - 2579.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. สรุป

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 – 2565.

อนุสรณ์ ลีมนณี. รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ

เครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สยาม, 2558.

ภาษาอังกฤษ

Elliott Jaques. *A General Theory of Bureaucracy*. London: Heinemann Educational Books Ltd, 1993.

Jonathan R. Tompkins. *Organization Theory and Public Management*. The United States of America: Thomson Learning, Inc, 2005.

Medhi Krongkaew. *An Alternative Interpretation of Economic Policy Determination in Thailand : An Important Interplay of Bureaucracy, Political Power and Private Business*. Bangkok: Institute of East Asian Studies, 1997.

Paul Cairney. *Understanding Public Policy Theories and Issue*. PALGRAVE MACMILLAN, 2012.

Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse. *The Policy – Making Process Third Edition*. Third Edition ed. New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1993.

วิทยานิพนธ์

นำพล สุวรรณกาศ. **การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายปราบปรามยาเสพติด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย. **การเข้าสู่วาระนโยบายระบบขนส่งทางรางในประเทศไทย : กรณีศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูงโดยใช้ตัวแบบของคิงด้อม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

เอกสารวิชาการ

ฉวีวรรณ สายบัว. **การกำหนด และการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณะประโยชน์ : กรณีศึกษานโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด**. ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์, 2554.

สัมภาษณ์

รองวิศวกรใหญ่ด้านการพัฒนาฝ่ายการช่างโยธา (การรถไฟแห่งประเทศไทย) สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2560.

วิศวกรอำนวยการศูนย์โครงการก่อสร้าง (การรถไฟแห่งประเทศไทย) สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2560.

ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย) สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2561.

วิศวกรรมโยธาชำนาญการ (กระทรวงคมนาคม) สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561.

ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1: บริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจิเนียริงแอนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)) สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2561.

ผู้อำนวยการโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย (สัญญาที่ 1: บริษัท ทิพากร จำกัด) สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2561.

ระบบออนไลน์

การรถไฟแห่งประเทศไทย. **บันทึกข้อความของการรถไฟแห่งประเทศไทย เรื่อง ขอรับ**

ความเห็นร่างขอบเขตของงาน (Terms Of Reference : TOR) และร่างเอกสารประกวดราคาโครงการก่อสร้างทางคูในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.railway.co.th/auction/tor/pdf/2558/58661962other.pdf>. [7 มกราคม 2561]

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. **ภาพรวมโครงสร้างพื้นฐาน.**

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://www.eeco.or.th/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%> [2 เมษายน 2561]

เฉลิมเกียรติ แก้วหอม. **สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11**

(2555 - 2559). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://sukanrat.blogspot.com/2012/09/11-2555-2559.html>. [12 เมษายน 2561]

ฐานเศรษฐกิจ. **ประกาศแล้ว! เวนคืนที่ดิน "แปดริ้ว -สระบุรี- อยุธยา" สร้างรถไฟทางคู่**

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thansettakij.com/content/280801>. [15 เมษายน 2561]

ณัฐพล วุฒิรักษ์จร. **ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง (Constraction Services).** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://www.gsb.or.th/getattachment/7947da81-d023-48d9-970d-196f8373c5c2/%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%88%E0%B8>

%A3%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%87-%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99-2560.aspx. [17 มีนาคม 2560]

ไทยรัฐ. ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/content/825125>. [2 เมษายน 2561]

ไทยรัฐออนไลน์. คสช. ตั้ง 'ออมสิน ชีวะพฤษช์' นั่งประธานบอร์ดการรถไฟฯ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/content/435497>. [7 มกราคม 2560]

นิติศาสตร์ มุมวงษา. แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2560 – 2562 : ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://www.krungsri.com/bank/getmedia/0c1192bb-680c-4910-af61-2a4f6fc0f582/IO_Construction_Contractor_2017_TH.aspx [17 มีนาคม 2560]

บทที่ 2 : สภาพกิจการพาณิชย์นาวี และมาตรการส่งเสริมพาณิชย์นาวีของไทย.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/1403/09CHAPTER_2.pdf [10 พฤษภาคม 2561]

ประชาชาติ. ชับเคลื่อน! สนช.ผ่าน 3 วาระรวด ร่างพ.ร.บ.อีอีซีแล้ว ผลักดันเศรษฐกิจภาคตะวันออก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/economy/news-114808>. [2 เมษายน 2561]

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2554 – 2558 (ฉบับปรับปรุง). [ออนไลน์].

แหล่งที่มา http://www.mot.go.th/file_upload/2558/Draf_mot_plan2554-2558.pdf. [15 กรกฎาคม 2560]

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลท่าไข่ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/074/7.PDF>. [1 พฤษภาคม 2561]

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลไผ่ล้อม ตำบล

ดอนหญ้านาง ตำบลหนองน้ำใส อำเภอภาชี จังหวัดอยุธยา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/074/4.PDF> [1 พฤษภาคม 2561]

พลวุฒิ สงสกุล. รู้จัก 'อีอีซี' โครงการความหวังเศรษฐกิจไทย 1.5 ล้านล้านบาท ภาคต่อของ 'อีสเทิร์นซีบอร์ด' ยุคป่าเปรม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://thestandard.co/from-ec-to-esb/> [2 เมษายน 2561]

ยุทธศาสตร์ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อๆ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4570> [2 เมษายน 2561]

รวมประมวลทางคู่แข่งเชิงเทรา-แก๊งคอย ร.ฟ.ท.เดินหน้า 2 สัญญาหั่นล่าช้า-แพงกว่าเดิม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

http://www.reic.or.th/home_eng/news/news_detail.asp?nID=47565&p=1&s=15&t=13 [1 กรกฎาคม 2560]

ศักดิ์. ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.stock2morrow.com/discuss/room/1/topic/4563>. [15 กรกฎาคม 2560]

สนช.ไฟเขียว กม.อีอีซี เปิดช่องเพิ่มพื้นที่ ศก.พิเศษ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.komchadluek.net/news/politic/312577>. [2 เมษายน 2561]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.logistic.isuzutis.com/pdf/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2494.pdf>. [7 มกราคม 2561]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=667. [1 มกราคม 2560]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5057. [2 มิถุนายน 2561]

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.mfa.go.th/mofa/contents/files/plan-20141016-112823-765038.pdf>. [2

เมษายน 2561]

———. **สรุปประเด็นข้อเสนอและความคิดเห็นประเด็นสำคัญของมติ : แผนการดำเนินโครงการรถไฟทางคู่ ปิงปประมาณ พ.ศ.2558**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

[3.jsp?top_serl=99310832&key_word=%B7%D2%A7%A4%D9%E8&owner_dep=%A4%A4&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99310832&key_word=%B7%D2%A7%A4%D9%E8&owner_dep=%A4%A4&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2). [7 มกราคม

2561]



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพรพรรณ ประดิษฐ์แพ้น เกิดวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2533 ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาที่โรงเรียนเขมะสิริอนุสสรณ์ จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัย จังหวัดชัยภูมิ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่โรงเรียนเทพศิรินทร์ร่วมเกล้า จังหวัดกรุงเทพมหานคร และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2556 และต่อมาได้เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557 และสำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา 2560 ระหว่างการศึกษาได้เข้าร่วมนำเสนอบทความวิจัยเรื่อง “กระบวนการทางนโยบายในการตัดสินใจพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง” ในการประชุมวิชาการระดับชาติราชภัฏเลยวิชาการประจำปี 2561 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY