



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

วิวัฒนาการของการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ เกิดจากการลดบทบาทของรัฐในการดำเนินการดังกล่าวลงอย่างต่อเนื่อง จากการดำเนินการโดยรูปแบบของส่วนราชการ รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความคล่องตัวมากขึ้น และมีใช้การบริหารงานอย่างระบบราชการ จนกระทั่งรัฐได้กำหนดนโยบายลดบทบาทลง และให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมแทนรัฐ นับตั้งแต่ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่วนหนึ่งของสาเหตุการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของกลไกระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งด้านการเงิน การบริหารบุคลากรและองค์กร ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ขณะที่กลไกด้านตลาดของภาคเอกชนมีประสิทธิภาพและความสมบูรณ์มากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ รัฐจึงกำหนดนโยบายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐมีนโยบายลดบทบาทและส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐก็ตาม แต่รูปแบบของรัฐที่กำหนดให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น ยังขาดความชัดเจน ซึ่งรูปแบบที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ มักปรากฏในรูปแบบของสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน โดยเฉพาะสัญญาสัมปทานและสัญญาร่วมลงทุน ซึ่งรูปแบบของสัญญาทั้งสองประเภทนั้น มีความแตกต่างกันทั้งลักษณะ วัตถุประสงค์ และกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญา ทั้งนี้ จากการศึกษาปรากฏว่า บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐหลายองค์กรหรือหลายหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่เข้าชื่อในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ แต่มิได้ให้อำนาจรับรองรูปแบบการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการดังกล่าวไม่ว่ารูปแบบตามสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมลงทุนแก่องค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอย่างครบถ้วนเพียงพอ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว

หรือไม่ชัดเจนของรูปแบบ โดยเฉพาะการกำหนดลักษณะของสัญญาให้มีองค์ประกอบครบถ้วนตามหลักกฎหมาย โดยมีได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของคู่สัญญา ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่มั่นใจต่อผู้ลงทุนได้

นอกเหนือจากปัญหาด้านรูปแบบของการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐแล้ว หากจะให้บรรลุผลตามนโยบายของรัฐ จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ดังกล่าว ปรากฏว่า ปัญหาและอุปสรรคบางประการ แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติถึงการคุ้มครองหรือสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างแรงจูงใจหรือสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ เนื่องจากในทางปฏิบัติ ข้อสัญญามักกำหนดให้หลักประกันและความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะหลักประกันที่รัฐไม่โอนกิจการและทรัพย์สินของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐ การคุ้มครองอายุสัมปทานหรือระยะเวลาได้สิทธิตามสัญญา การคุ้มครองการกำหนดราคาค่าบริการตามสัญญา รวมทั้งการเสียวายให้ค่าชดเชยแทนการให้เงินสนับสนุน เป็นต้น ส่วนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและทำให้เอกชนขาดความมั่นใจในการลงทุนนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาด้านกฎหมาย แต่อีกส่วนหนึ่งมิได้เกิดจากความไม่สมบูรณ์ด้านกฎหมาย ดังเช่นกรณีปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาล การเปิดเผยข้อมูล การร่างสัญญา และปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่สืบเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

กรณีปัญหานโยบายของรัฐบาล

เพื่อแก้ไขปัญหานโยบายของรัฐบาลที่เป็นอุปสรรคต่อความมั่นใจของเอกชนผู้ลงทุนสามารถดำเนินการ ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนระดับหนึ่ง รัฐควรกำหนดนโยบายหลักในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบและแนวทาง

ในการกำหนดนโยบายรับรองและมาตรการ ขั้นตอน การดำเนินงาน และการประเมินผลในทางปฏิบัติ

2. ส่วนมติคณะรัฐมนตรีนั้น อาจมีการทบทวนเมื่อสถานการณ์ในช่วงหนึ่ง ๆ เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่การทบทวนเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม จะขัดต่อนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน หรือกรณีการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีภายในช่วงการบริหารของรัฐบาลชุดเดียวกันเองก็ตาม อาจมิได้ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีเดิมนั้นไม่มีความเหมาะสม ล้าสมัย หรือไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของผู้ลงทุน โดยมีเหตุผลที่สมควร และหนักแน่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่เพื่อพวกพ้อง หรือการหวังผลทางการเมืองของคนบางกลุ่มเท่านั้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการลงนามในสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีไปแล้ว รัฐบาลดำเนินการตามสัญญา โดยเคารพตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาด้วย

3. เพื่อเป็นหลักประกันและสร้างความต่อเนื่องของโครงการ เนื่องจากปัญหาด้านการเมืองการปกครองแล้ว ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ที่เสนอให้มีพระราชบัญญัติสำหรับโครงการแต่ละโครงการที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้โครงการต่าง ๆ สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศต่อไปก็ตาม ผู้ลงทุนย่อมมีความมั่นใจต่อการลงทุนในกิจการ

กรณีปัญหาการเปิดเผยข้อมูล

ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลต้องได้รับการแก้ไข โดยการเปิดระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารของราชการได้ เพื่อให้เกิดการควบคุมการดำเนินการ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้ การจัดสร้างกลไกดังกล่าวสามารถทำได้ดังนี้

1. รับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะรู้ (Right to know) ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน และ/หรือ
2. ตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ ตลอดจนการแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการให้เอื้ออำนวยต่อการเปิดเผยเอกสาร และ

3. การเปิดเผยข้อมูลต้องให้สาธารณชนหรือประชาชนรับรู้รับทราบในระดับ
 ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเจรจาสัญญา ทำให้ข้อ
 ตกลงในสัญญา ไม่เกิดปัญหาในการดำเนินการภายหลัง ดังเช่นปัญหาการคัดค้านการทบู่สะพาน
 ลอยบางเขน ปัญหาค่าธรรมเนียมการใช้บริการทางด่วน ปัญหาการกำหนดเส้นทางหลวง
 ทางด่วน จุดเชื่อมเส้นทางต่าง ๆ ปัญหาการกำหนดระบบโครงการขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้า
 เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิในการรับรู้ เป็นกลไกให้สาธารณชนสามารถใช้ในการควบคุมหรือ
 ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้ด้วยตนเอง นอกเหนือไปจากกลไกในการควบคุมหรือตรวจ
 สอบด้วยวิถีทางการเมือง

ปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติข่าวสารของทาง
 ราชการ พ.ศ.... แม้จะกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รู้ข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้น
 อันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหาย
 ต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนก็ตาม ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้
 มิได้บัญญัติสิทธิหน้าที่เป็นการเฉพาะในการให้ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของ
 รัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ

1. ขั้นตอน หรือกระบวนการในการพิจารณาทั้งเหตุผลในการดำเนินการที่มีหรือ
 อาจมีผลกระทบต่อชุมชนให้สาธารณชนได้รับทราบ และ
2. ขั้นตอน หรือกระบวนการในการพิจารณา รวมทั้งข้อตกลงและเหตุผลในการ
 ตัดสินใจที่จะให้สิทธิประโยชน์ใด ๆ แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะผู้ลงทุนในกิจการ
 โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐให้สาธารณชนได้รับทราบ

ฉะนั้น เพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดย
 เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณา รวมทั้งข้อตกลงและ
 เหตุผลในการตัดสินใจต่าง ๆ ในโครงการที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ
 โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมแล้ว

การให้สาธารณชนและปัจเจกชนสามารถตรวจสอบและป้องกันการกระทำขององค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนแล้ว ด้วยการ ตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของราชการ ควรบัญญัติสิทธิ ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ มากกว่าการกำหนดให้สิทธิอย่างกว้าง ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหา ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมควรอีก

กรณีปัญหาการร่างสัญญา

เนื่องจากปัญหานี้มิได้เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และถูกกล่าวอ้างนั้น จะเป็นกรณีปัญหาที่เกิดจากความทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือปัญหา เจ้าหน้าที่รับสินบน ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถดำเนินการดังนี้

1. ต้องเข้มงวดและตรวจสอบด้านระเบียบ วินัย การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ
2. การที่ประชาชนมิได้รู้เห็นในผลงานหรือการบริหารขององค์กรของรัฐ เป็นสาเหตุให้เกิดการรับสินบนหรือคอร์รัปชัน ฉะนั้น หากมีความโปร่งใส โดยให้ประชาชน สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ด้วยกลไกการเปิดเผยข้อมูล ตามร่างพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ.... ซึ่งหากมีผลบังคับใช้แล้ว ก็อาจเป็นการควบคุมและลดอำนาจ ในทางมิชอบให้น้อยลงได้

ปัญหาสิ่งแวดล้อม

แม้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมจะค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะมิได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะหน่วยงานของรัฐและเอกชนคู่สัญญาหรือผู้ลงทุนเท่านั้น ยังเกี่ยวข้องกับประชาชนของประเทศด้วย ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดการคัดค้านโครงการกิจการ โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถกระทำดังนี้

1. กฎหมายต้องบัญญัติให้การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment : EIA) ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ โดยให้มีฐานะแห่งสิทธิเป็นสิทธิตามกฎหมาย และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องดำเนินการผนวกขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนใช้ดุลพินิจตัดสินใจดำเนินการใด ๆ เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ แทนการจำกัดขอบเขตของการพิจารณาตัดสินใจที่จำกัดเฉพาะในระบบราชการ ซึ่งมีเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น

2. ผลของการทำรายงาน EIA จะมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายของการจัดทำรายงาน จะต้องมีการติดตามและประเมินผลรายงาน EIA ว่า มาตรการลดผลกระทบ (mitigation) และมาตรการติดตามและตรวจสอบผลกระทบ (monitoring system) ที่ระบุในรายงานนั้น มีการนำไปปฏิบัติตามหรือไม่ และผลเป็นไปตามที่รายงานเสนอหรือไม่ และคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นจากเดิมหรือไม่ด้วย อย่างไรก็ตาม หากผู้ดำเนินโครงการมิได้ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดในรายงานนั้น ปัจจุบันยังมิได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ซึ่งมีผลให้การจัดทำรายงาน EIA เป็นเพียงการกระทำที่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้เกิดคุณภาพต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามเป้าหมายการทำรายงาน จึงควรเพิ่มมาตรการกำหนดโทษด้วย

3. การควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยข้อสัญญา เนื่องจากคู่สัญญายังมิได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ ฉะนั้น ข้อกำหนดด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมควรกำหนดให้เป็นเงื่อนไขบังคับก่อนข้อหนึ่งของสัญญาในการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสัญญา โดยเฉพาะมาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการก่อสร้าง และให้ถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมขณะดำเนินการกิจการก่อสร้างพื้นฐานคมนาคมตามสัญญาด้วย หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว ให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิขอเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายได้

ฉะนั้น เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มิให้เป็นอุปสรรคต่อการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐ ไม่ว่าจะปัญหาดังกล่าวจะเกิดจากนโยบายของรัฐบาล หรือขั้นตอนกระบวนการทำสัญญาที่ขาดความโปร่งใส หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ หรือปัญหาข้อกฎหมายและข้อสัญญาที่ดี แนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้ตามที่เสนอในแต่ละประเด็นข้างต้น ซึ่งวิธีการต่าง ๆ อาจลดปัญหาและอุปสรรคลง และอาจสร้างความมั่นใจและแรงจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมของรัฐได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย