



การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดเชียงราย
A LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF LIGHT RAIL PUBLIC
TRANSIS SYSTEMS BY LOCAL GOVERNMENT: A CASE STUDY
OF CHIANG RAI PROVINCE

ปานทิพย์ ภู่อำ

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2567

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดเชียงราย

A LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF LIGHT RAIL PUBLIC
TRANSIS SYSTEMS BY LOCAL GOVERNMENT: A CASE STUDY
OF CHIANG RAI PROVINCE

ปานทิพย์ ภู่อำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2567

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



หน้าอนุมัติวิทยานิพนธ์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

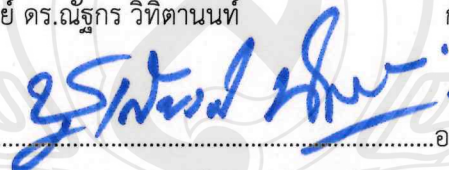
วิทยานิพนธ์เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดเชียงราย
A Legal Analysis of the Development of Light Rail Public Transit
Systems by Local Government: A Case Study of Chiang Rai Province

ผู้ประพันธ์ ปานทิพย์ ภู่อำ

คณะกรรมการสอบ

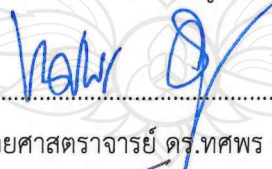
ดร.สุเมธ องกิตติกุล	ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร อารีราษฎร์	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรัชมน พิเชฐวรกุล	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์	กรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา



.....อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

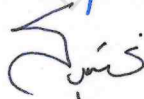
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม)



.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร อารีราษฎร์)

คณบดี



.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์)

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอแสดงความขอบคุณต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเป็นอย่างยิ่ง ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัยและการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ ตลอดจนขอขอบคุณสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่เอื้อเฟื้อสถานที่และอุปกรณ์อันจำเป็นต่อการดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร อารีราษฎร์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิดตลอดกระบวนการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ด้วยความเอาใจใส่ เสียสละเวลา และให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง จนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านเป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาสละเวลาตรวจสอบ ให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานวิจัยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ได้แก่ ดร.สุเมธ องกิตติกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรัชฌ์ พิเชฐวรกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร อารีราษฎร์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายกเทศมนตรีหรือตัวแทนนายกเทศมนตรี ทุกท่านที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์เพื่อประกอบการเก็บข้อมูลเชิงลึก ซึ่งเป็นประโยชน์แก่งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ คุณฉัตรชัย ชัยศิริ นายกเทศมนตรีตำบลเวียงพางคำ คุณวรรณศิลป์ จีระภาส ปลัดเทศบาลตำบลแม่สาย คุณไพศาล พรหมมาลี นายกเทศมนตรีตำบลแม่ไร่ คุณวาโย ด่านไทยวัฒนา นายกเทศมนตรีตำบลแม่คำ คุณเสกสรร จันทร์ธีระติกุล นายกเทศมนตรีตำบลแม่จัน คุณจุฑาพร ชำนาญยา นิติกรประจำเทศบาลตำบลท่าสุด คุณภักพงษ์ แสงงกิจวิศกรโยธาประจำเทศบาลตำบลบ้านดู่ และคุณอุทธยา ทาคำมู หัวหน้าสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1

ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัว ซึ่งเป็นกำลังใจสำคัญที่สุดในชีวิต และเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนมุ่งมั่นในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วง รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาร่วมรุ่น รุ่นพี่ และรุ่นน้องทุกท่านที่ให้กำลังใจและช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ด้วยมิตรภาพอันอบอุ่นมาโดยตลอด

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไม่มากนักน้อย ในการศึกษาหาแนวทางพัฒนานโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ด้วยความเคารพ และขออภัยมา ณ โอกาสนี้

ปานทิพย์ ภู่อำ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดเชียงราย
ผู้ประพันธ์	ปานทิพย์ ภู่อำ
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยนิม
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร อารีราษฎร์

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงรายผ่านระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนและส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ภายใต้บริบทที่ระบบขนส่งมวลชนปัจจุบันที่ยังเผชิญปัญหาด้านประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และการเข้าถึงของกลุ่มประชากรเปราะบาง ซึ่งได้ศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายจากประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการโครงการจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาผ่านการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง พร้อมทั้งมีการสนับสนุนงบประมาณและส่งเสริมความร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) อย่างเป็นระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทประเทศไทยพบว่า ยังขาดความชัดเจนในบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลไกสนับสนุนทางด้านนโยบาย งบประมาณ และกฎหมายที่เพียงพอ ส่งผลให้การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่นยังไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ประเทศไทยปรับปรุงกรอบนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนงบประมาณและการระดมทุนในระดับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนากฎหมายที่เอื้อต่อความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคเอกชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ควรดำเนินการควบคู่กับการบูรณาการนโยบายในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ปลอดภัย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 9 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน ตลอดจนนวัตกรรม สำหรับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน

ประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เห็นควรให้จังหวัดเชียงราย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นผู้ดำเนินการกำหนดนโยบายและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรมีการบรรจุแผนงานดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเป็นทางการ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาโดยรวมของพื้นที่ในระยะยาว โดยนโยบายและข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเมืองเชียงรายให้เป็นเมืองที่มีความยั่งยืน และมีขีดความสามารถในการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพในอนาคต

คำสำคัญ: ระบบขนส่งมวลชน, รถไฟฟ้ารางเบา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, จังหวัดเชียงราย



Thesis Title	A Legal Analysis of the Development of Light Rail Public Transit Systems by Local Government: A Case Study of Chiang Rai Province
Author	Panthip Phucham
Degree	Master of Laws
Advisor	Associate Professor Chukeat Noichim, Ph. D.
Co-Advisor	Assistant Professor Tosporn Arreeras, Ph. D.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze and propose a development framework for a public transport system in Chiang Rai province by implementing a Light Rail Transit system. The aim is to improve the quality of life of residents and promote sustainable urban development. The study is conducted against the backdrop of the current public transportation system, which still faces challenges in terms of efficiency, safety, and accessibility - especially for vulnerable groups. The study draws on policies and legislation from Japan, the United States, the United Kingdom, and France, where there is a strong emphasis on the role of local authorities in the management and operation of public transport systems. These countries have implemented true decentralization supported by appropriate budget allocations and structured collaboration with the private sector through public-private partnership (PPP) models. In the Thai context, however, the role and responsibility of local government organizations is unclear. In addition, there is a lack of supportive policy mechanisms, legal frameworks, and financial resources, all of which hinder the effective and sustainable development of local mass transit systems. The researcher therefore recommends that Thailand revise its policy and legal frameworks by prioritizing the decentralization of authority to local government organizations, increasing financial support and local fundraising capacity, and developing legal provisions that facilitate public-private collaboration and genuine public participation. These efforts should be systematically integrated between the national and local

levels to ensure the development of a mass transportation system that is safe, environmentally friendly, and aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly Goal 9, which emphasizes building resilient infrastructure, promoting inclusive and sustainable industrialization, and fostering innovation. For the development of a light rail transit (LRT) system by local administrative organizations at the provincial level, it is recommended that Chiang Rai Province—through its local administrative authorities—take the lead in formulating relevant policies and local ordinances. These should include the preparation of systematic implementation plans in the short, medium, and long terms to serve as a strategic framework for the effective development of the LRT system. Furthermore, such plans should be officially integrated into the provincial development plan to ensure alignment with the broader long-term development direction of the area. The policies and local regulations related to the proposed mass transit system will play a crucial role in promoting Chiang Rai's development into a sustainable city. They will also enhance the province's capacity to accommodate future economic, social, and environmental expansion in a balanced and efficient manner

Keywords: Public Transportation System, Light Rail Transit, Local Government, Chiang Rai Province

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	5
1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย	6
1.4 ขอบเขตในการศึกษาวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.7 คำนิยาม	8
2 วิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง	9
2.1 วิวัฒนาการเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางทั่วไป	9
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง	17
2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง	48
3 นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ และประเทศไทย	51
3.1 ประเทศญี่ปุ่น	51
3.2 สหรัฐอเมริกา	88
3.3 ประเทศอังกฤษ	118
3.4 ประเทศฝรั่งเศส	134
3.5 ประเทศไทย	156
4 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย	191
4.1 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกของประเทศไทย	192
4.2 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค: ศึกษากรณีสภาพปัญหาของจังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก	215

สารบัญ

บทที่	หน้า
4.3 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกในพื้นที่เขตจังหวัด เชียงราย	244
4.4 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา ในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	251
5 วิเคราะห์นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบ ขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อนำมาปรับใช้ในพื้นที่เขตจังหวัด เชียงราย	263
5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภท รถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค (จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัด นครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก) ในประเทศไทย	263
5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวนโยบายของต่างประเทศและประเทศไทยใน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย	269
5.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและประเทศ ไทยในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	278
5.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศและประเทศไทยใน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	302
5.5 การวิเคราะห์เพื่อจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย	313
6 สรุปและข้อเสนอแนะ	336
6.1 สรุป	336
6.2 ข้อเสนอแนะ	346
รายการอ้างอิง	352
ภาคผนวก	370
ภาคผนวก ก เอกสารรับรองจริยธรรมในมนุษย์	370

สารบัญ

บทที่	หน้า
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ	373
ภาคผนวก ค ข้อเสนอ “เชียงรายโมเดล” (CHIANG RAI MODEL)	375
ประวัติผู้ประพันธ์	388



สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1 โครงสร้างการจัดการระบบปกรอง นโยบายและมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภท รถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศและประเทศไทย	186
4.1 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วง โรงพยาบาลนครพิงค์ แยกแม่เหียะสมานสามัคคี	221
4.2 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน สถานีคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์	226
4.3 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง	231
4.4 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง ช่วง มหาวิทยาลัยพิษณุโลก – ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลก	237
4.5 ตารางเปรียบเทียบสภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค: ศึกษากรณีสภาพปัญหาของจังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก	240
4.6 วงเงินในการลงทุนโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ	249
5.1 ตารางเปรียบเทียบนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย	273
5.2 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายการให้บริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย	282
5.3 ตารางเปรียบเทียบองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศและประเทศไทย	304
5.4 ตารางสรุปองค์การระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศและประเทศไทย	307

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
2.1 ทางลาด Diolkos	11
2.2 รถรางเทียมม้า (Wagonways)	12
2.3 รถจักรไอน้ำหมายเลข 1 (Locomotion No.1)	14
2.4 รถรางลิชเทอร์เฟลเดอ ปี ค.ศ. 1882	15
2.5 รถรางโดยสารดีเซล-ไฟฟ้าที่ใช้งานได้จริงเป็นคันแรกของโลก พ.ศ. 2457	17
2.6 ระบบขนส่งทางดิ่ง ในเมืองซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา	17
2.7 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)	22
3.1 รถไฟฟ้ารางเบาในเมืองโทยามะ (Toyama Light Rail Transit)	64
3.2 รถไฟสายนี้มีชื่อว่า “ไลต์ไลน์” (Light line) ในเมืองอูตสึโนมียะ ประเทศญี่ปุ่น	66
3.3 รถไฟฟ้าสายพอร์ตแลนด์-มิลวอกี (Portland-Milwaukie MAX)	95
3.4 รถไฟฟ้ารางเบาแม็กซ์สายสนามบิน – ศูนย์ขนส่งบีเวอร์ตัน สนามบิน ใจกลางเมือง	96
3.5 รถรางสาย F ถนนมาร์เก็ตและเขตท่าเรือ (F Market & Wharves Streetcar Line)	97
3.6 รถไฟรางเบาสายดอคแลนด์ส์ (Docklands Light Railway: DLR)	126
3.7 แมนเชสเตอร์เมโทรลิงค์ (Manchester Metrolink)	127
3.8 รถรางในเมืองสตราสบูร์ก (Tram in Strasbourg)	144
3.9 รถรางในเมืองมาร์กเซย์ (Tram in Marseille)	146
3.10 โครงการรถไฟฟ้ารางเบาขอนแก่นสายเหนือ-ใต้ (สำราญ-ท่าพระ)	166

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดเชียงรายเป็นที่รู้จักกันในฐานะจังหวัดสุดเขตแดนทางภาคเหนือของประเทศไทย ถือเป็นเมืองเก่าแก่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนานกว่า 700 ปี และศิลปวัฒนธรรมที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว ส่งผลให้จังหวัดเชียงรายเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวจำนวนมากจากทุกมุมโลก ปัจจุบันเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2566 องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ประกาศให้จังหวัดเชียงรายเป็นเมืองสร้างสรรค์ด้านการออกแบบ (City of Design) ซึ่งเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเข้าเป็นเครือข่ายเมืองสร้างสรรค์ในระดับโลก (UNESCO Creative Cities Network: UCCN) ประจำปี พ.ศ. 2566¹ อีกทั้งยังเป็นจังหวัดที่มีบทบาทสำคัญด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนของประเทศ จึงทำให้เทศบาลนครเชียงรายได้รับการคัดเลือกเข้ารับมอบรางวัลเมืองความคิดริเริ่มและนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน (The World Smart Cities Awards) ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2564 จากองค์การสหประชาชาติในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อมนุษยชาติ ณ เมืองบาร์เซโลนา ประเทศสเปน² และเนื่องด้วยในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 70 เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2556 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พบว่า ประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติรวม 193 ประเทศ ได้ร่วมลงนามรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda for Sustainable Development) โดยกำหนด 17 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อใช้เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกัน³ โดยมุ่งให้มี

¹ บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน), ‘เฮ! ยูเนสโกประกาศ ‘เชียงราย-สุพรรณ’ เมืองสร้างสรรค์โลกปี’66 อพท.เร่งพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวยั่งยืน’ (1 พฤศจิกายน 2566) <https://www.matichon.co.th/economy/news_4262484> สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2566.

² เทศบาลนครเชียงราย, ‘เทศบาลนครเชียงราย ก้าวสู่เมืองอัจฉริยะด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน’, (2 เมษายน 2564) <<https://chiangraicity.go.th/news/detail/2491/data.html>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เกี่ยวกับ SDGs’, (ม.ป.ป.) <<https://sdgs.nesdc.go.th>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

การดำเนินการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2573 เพื่อสร้างโลกและยกระดับคุณภาพชีวิตของทุกคนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น⁴

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาเมือง เนื่องจากเมืองเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศโดยรวม การพัฒนาเมืองจึงควรเริ่มต้นจากการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ตลอดจนกระตุ้นเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นและระดับประเทศ⁵ ในประเด็นดังกล่าว ระบบขนส่งมวลชนได้รับการยืนยันว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างยั่งยืน โดยได้ถูกระบุไว้ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ ภายใต้เป้าหมายที่ 9 ว่าด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม ยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม⁶ ในเป้าหมายย่อย 9.1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ ยั่งยืน มีความต้านทาน และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคและที่ข้ามเขตแดน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และเป้าหมายย่อย 9.4 ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร เทคโนโลยี และกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยทุกประเทศดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศภายในปี พ.ศ. 2573 และเป้าหมายที่ 11 ว่าด้วยการทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิคุ้มกัน และยั่งยืน ในเป้าหมายย่อยที่ 11.2 จัดให้ทุกคนเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน เข้าถึงได้ ปลอดภัย ในราคาที่สมเหตุสมผล พัฒนาความปลอดภัยทางถนน ขยายการขนส่งสาธารณะ และคำนึงถึงกลุ่มคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ผู้หญิง เด็ก ผู้พิการ และผู้สูงอายุภายในปี พ.ศ. 2573⁷

⁴ United Nations, 'Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development' (no publication date) <<https://sdgs.un.org/goals>> accessed 16 April 2023.

⁵ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน), 'ขอนแก่น กับ City Innovation สร้างเมืองที่ไม่ทอดทิ้งใคร' (2563), วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) 9, 97-111.

⁶ SDG MOVE TEAM (Moving Towards Sustainable Future, 'Goal 9 Industry, Innovation and Infrastructure' (2023) <<https://www.sdgmove.com/2016/10/06/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure/>> accessed 10 January 2024.

⁷ Sustainable development Goals, 'Sustainable Development Goals kick off with start of new year' (2015) <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainable-development-goals-kick-off-with-start-of-new-year/>> accessed 10 January 2024.

จากการศึกษาสภาพของระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงราย พบว่า ปัจจุบันระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงรายไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และมีความหลากหลายเท่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้การเข้าใช้บริการของประชาชนทั่วไป มีความไม่สะดวก ไม่ปลอดภัย ไม่มีตารางการให้บริการสาธารณะที่แน่นอน และก่อให้เกิดมลพิษ อีกทั้ง ระบบขนส่งมวลชนไม่เอื้ออำนวยให้ผู้สูงอายุและผู้พิการเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องใช้รถยนต์ส่วนตัวในการเดินทางเป็นหลัก ซึ่งทำให้เพิ่มปริมาณรถยนต์บนท้องถนนมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดในช่วงชั่วโมงเร่งด่วน โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณสถานที่ราชการ สถานศึกษา สถานพยาบาล และชุมชนเมือง ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางเศรษฐกิจและโอกาสต่าง ๆ นอกจากนี้ ประชาชนนอกพื้นที่หรือชาวต่างชาติที่ประสงค์เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงรายประสบปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษา สถานพยาบาล และสถานที่ท่องเที่ยว เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เพื่อยกระดับและเพิ่มทางเลือกในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงรายให้มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมโดยรวม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาจังหวัดเชียงรายให้เป็นเมืองอัจฉริยะในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้วิจัยจึงเสนอให้จังหวัดเชียงรายพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่สะดวกและปลอดภัย โดยการนำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) มาใช้ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งระบบนี้มีอายุการใช้งานที่ยาวนานและสามารถบรรทุกผู้โดยสารได้ในปริมาณมาก โดยใช้ระบบไฟฟ้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ⁸ จังหวัดเชียงรายมีความเหมาะสมสำหรับการใช้ระบบขนส่งมวลชนประเภทนี้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรไม่สูงมาก อีกทั้ง จะช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดของการจราจร ปัญหามลพิษทางอากาศ และรองรับการเจริญเติบโตในอนาคตของจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจภาคเหนือตอนบน อีกทั้ง ยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดเชียงราย อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจากพื้นที่อื่น รวมถึงนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมเยือน และมีส่วนสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหามลภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ การใช้ระบบขนส่งที่ใช้ไฟฟ้าจะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้ยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจะช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากการคมนาคมขนส่งลงได้

ในปัจจุบัน การดำเนินกิจการด้านการขนส่งมวลชนระบบรางในประเทศได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าหลายโครงการเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งนี้ จากการศึกษพบว่า รูปแบบการดำเนินงานสามารถกระทำได้ทั้งในลักษณะที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ

⁸ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.), ‘รถไฟฟ้ารางเบา ระบบขนส่งที่จะขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไทย’ (1 มีนาคม 2563) <<https://pmuc.or.th/รถไฟฟ้ารางเบา/>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2567.

โดยตรง หรือมอบหมายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภาครัฐ ภายใต้รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) โดยภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล ควบคุม และติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและประโยชน์สาธารณะ

สำหรับโครงการรถไฟฟ้าในเขตภูมิภาคของประเทศไทยมีความคืบหน้าและเห็นเป็นรูปธรรมในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 5 โครงการหลัก โดยในจำนวนนี้ 4 โครงการอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการศึกษาออกแบบ และพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนระบบรางในเขตเมือง⁹ ได้แก่

1. โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต – ห้าแยกฉลอง
2. โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)
3. โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว) และ
4. โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก (สายสีแดง)

และมีอีกเพียง 1 โครงการในปัจจุบันที่มีการดำเนินงานในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ซึ่งนับเป็นรูปแบบการจัดการระบบขนส่งมวลชนระบบรางที่ริเริ่มโดยหน่วยงานในระดับพื้นที่ ได้แก่

5. โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือใต้ ลำราญ-ท่าพระ จังหวัดขอนแก่น ดำเนินการโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด” (KHON KAEN TRANSIT SYSTEM: KKTS) ซึ่งเป็นโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลลำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัท เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 5,000,000 บาท และเมื่อได้รับสัญญาอนุญาตจากภาครัฐ บริษัทจะดำเนินการระดมทุนจากประชาชนในจังหวัดขอนแก่นและผู้สนใจผ่านระบบการระดมทุนสาธารณะ (Crowdfunding) และจะเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเป็นกองทุนโครงสร้างพื้นฐานกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย¹⁰ โครงการนี้ถือได้ว่า เป็นโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายแรกของประเทศไทยที่พัฒนาโดยไม่พึ่งงบประมาณจากทางภาครัฐ โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

⁹ รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.), ‘ประวัติความเป็นมา การจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ของ รฟม’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/history/457>> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2567.

¹⁰ บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, ‘วิสัยทัศน์และพันธกิจ’ (ม.ป.ป.) <<https://www.kkts.co.th/home/our-vision>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2567.

และนำไปสู่การพัฒนาเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ผ่านความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน นักธุรกิจ องค์กรแสวงหาผลกำไร ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาใน จังหวัดขอนแก่น โดยภาครัฐจะสนับสนุนภายใต้แนวคิด “ราษฎร์เดิน รัฐหนุน” ภายใต้การดำเนินการ ของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในนาม บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด และ บริษัท ขอนแก่นทรานซิที ซิสเต็ม จำกัด¹¹

นอกจากนี้ โครงการนี้ยังสนับสนุนแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งการ ให้บริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹² โดยองค์กรเหล่านี้มี บทบาทในการให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ ซึ่งต้องมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับบริการที่มี คุณภาพและตรงตามความต้องการ การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการจะช่วยให้รัฐบาล ส่วนกลางสามารถแบ่งเบาภาระและทำให้การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรที่จะดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อเร่งพัฒนาและการกำกับดูแลมาตรฐาน การประกอบกิจการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตการปกครองท้องถิ่น โดยจะ ทำการศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้า รางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย เพื่อให้ สามารถนำมาปรับใช้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบา ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ประเทศไทยในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ระบบราง

1.2.2 เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและควบคุมระบบ ขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ และประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภท รถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทย

¹¹ สมชัย อักษรารักษ์, ‘รถไฟฟ้ารางเบา LRT เมืองขอนแก่น ต้นแบบขนส่งสาธารณะฝีมือคนไทย’ (15 มีนาคม 2565) <<https://www.thestorythailand.com/15/03/2022/58537/>> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2566.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250.

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์หานโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย มาปรับใช้ในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

ในปัจจุบันระบบขนส่งมวลชนในเขตจังหวัดเชียงรายที่เปิดให้บริการยังคงไม่มีความสะดวก ไม่มีความปลอดภัย (ทั้งยังเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม) ไม่มีตารางเวลาในการให้บริการที่แน่นอน และไม่เอื้ออำนวยแก่ประชาชนทั่วไป (โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ผู้สูงอายุและผู้พิการ รวมทั้งประชาชนนอกพื้นที่หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงรายเพราะไม่สามารถเข้าถึงบริการได้โดยง่าย) ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกของการเดินทางไปสถานที่ต่าง ๆ และยังเป็นอุปสรรคในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งอุปสรรคต่อการยกระดับเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายให้สูงขึ้น ดังนั้น เห็นควรพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงราย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความสะดวก ความปลอดภัย และลดมลพิษทางอากาศ อันจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยการดำเนินโครงการนี้ควรสอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยจะทำการศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาปรับใช้กับระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของจังหวัดเชียงราย ประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในอนาคต

1.4 ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการหา นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย โดยจะทำการศึกษาวิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีของระบบขนส่งมวลชนระบบราง รวมถึงนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย องค์กรและหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาทั้งในระดับภายในประเทศและต่างประเทศ และสภาพปัญหาในอดีตจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่ง

มวลงนในประเทศไทยและในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงร่าย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเสนอแนวทวงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลงนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงร่าย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่ เอกสารทางกฎหมาย รายงานการประชุม หนังสือราชการ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ หนังสือ บทความ วรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรี จำนวนทั้งสิ้น 8 ราย ได้แก่ นายกเทศมนตรีจากเทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่ส่าย เทศบาลตำบลแม่ส่าย อำเภอแม่ส่าย เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน เทศบาลตำบลท่าสุด อำเภอเมืองเชียงร่าย เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงร่าย และเทศบาลนครเชียงร่าย อำเภอเมืองเชียงร่าย จังหวัดเชียงร่าย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลงนระบบราง

1.6.2 ทราบถึงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลงนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย

1.6.3 ทราบถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลงนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทย

1.6.4 ได้นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลงนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย มาปรับใช้ในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงร่าย

1.7 คำนิยาม

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน¹³ (Sustainable Development Goals: SDGs) หมายถึง แนวทางการพัฒนาที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชากรในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่กระทบต่อความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตในการตอบสนองความต้องการของตนเอง เป้าหมายดังกล่าวได้รับการประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 15 ปี จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2573 ทั้งนี้ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกพัฒนาขึ้น โดยตั้งอยู่บนแนวคิดของการบูรณาการมิติต่าง ๆ ของการพัฒนาอย่างสมดุล ได้แก่ มิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดเป้าหมายรวมทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย

รถไฟฟ้ารางเบา¹⁴ (Light Rail Transit: LRT) เป็นระบบขนส่งมวลชนที่ให้บริการในเขตเมือง ขับเคลื่อนโดยใช้ล้อหรือไฟฟ้า โดยปกติรถไฟฟ้ารางเบาจะเป็นระบบรอง (Feeder Line) เพื่อนำผู้โดยสารเดินทางเชื่อมต่อระบบขนส่งมวลชนหลัก หรือในบางกรณีจะใช้ในเขตเมืองที่มีปริมาณผู้โดยสารไม่มาก เช่น เมืองรองอย่างจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดเชียงใหม่ที่กำลังมีโครงการการสร้างระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยสามารถทำความเร็วสูงสุดอยู่ที่ 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง มีความเร็วเฉลี่ย 35 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งในประเทศไทยมีโครงการรถไฟฟ้ารางเบาอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ (1) ระบบขนส่งทางรางล้อเดี่ยว (Monorail) (2) ระบบขนส่งมวลชนโดยรถราง (Tram) และ (3) ระบบขนส่งมวลชนนำทางอัตโนมัติ (Automated Guided Transit System)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵ (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรงบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

¹³ ณัชฎา คงศรี, ‘MDGS สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่เปลี่ยนไปเพื่อความยั่งยืน’ (21 มีนาคม 2020) <<https://www.sdgmovement.com/2017/08/13/mdgstosdgs/>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

¹⁴ กรมการขนส่งทางราง, ‘ระบบการขนส่งทางรางประเภทรางเบา (Light Rail)’ (19 กรกฎาคม 2022) <<https://www.drt.go.th/library/>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

¹⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ‘การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพหุติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (2559) <http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2567.

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ระบบราง

การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ในเขตจังหวัดเชียงรายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ระบบขนส่งมวลชนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่และสังคมโดยรวม ทั้งนี้ การศึกษาวิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจึงมีความจำเป็นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของจังหวัดเชียงราย อันจะนำไปสู่การพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับเนื้อหาในบทที่ 2 จะทำการศึกษาดังต่อไปนี้

2.1 วิวัฒนาการเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางทั่วไป

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบการขนส่งได้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการเดินทางและการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยในระยะแรกการขนส่งอาศัยพลังงานจากธรรมชาติเป็นหลัก เช่น การใช้แรงลมในการแล่นเรือใบหรือการใช้แรงงานจากสัตว์ เช่น ม้า วัว หรือช้าง ในการบรรทุกและลากจูงสิ่งของ ต่อมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 มนุษย์ได้มีการคิดค้นและประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำขึ้นมาใช้งาน ทำให้การเดินทางและการขนส่งมีความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างของพาหนะที่พัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ เรือกลไฟและรถไฟ¹⁶

ในปัจจุบัน ระบบการขนส่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) การขนส่งทางบก (Land Transportation) (2) การขนส่งทางน้ำ (Water Transportation) และ (3) การขนส่งทางอากาศ (Air Transportation) ทั้งนี้ สามารถแยกย่อยได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่ (1) การขนส่งด้วยรถบรรทุกและรถยนต์ (2) การขนส่งทางราง (3) การขนส่งทางน้ำ (4) การขนส่งทางอากาศ (5) การ

¹⁶ โครงการพัฒนาหลักสูตรและนาร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน, ‘ระบบการขนส่งทางรางเบื้องต้น’ (ม.ป.ป.) <<http://cis.rmuti.ac.th/electricrail/wp-content/uploads/2020/09/ระบบขนส่งทางรางเบื้องต้น.pdf?fbclid=IwAR2WGLL47wRccrZXNZyrip4ZyiOFNFBMQ5aEV9YSUT-1HW8t0axsrZ7aU9U>> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566.

ขนส่งทางท่อ และ (6) การขนส่งด้วยตู้คอนเทนเนอร์¹⁷ ซึ่งการขนส่งในแต่ละรูปแบบมีวัตถุประสงค์เพื่อการเคลื่อนย้ายบุคคล สินค้า หรือสัตว์ จากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่ง โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐาน ยานพาหนะ และวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน สำหรับการเคลื่อนย้ายบุคคล เรียกว่า “การขนส่งผู้โดยสาร” ขณะที่การเคลื่อนย้ายสินค้าและสัตว์ เรียกว่า “การขนส่งสินค้า”¹⁸

ทั้งนี้ วิวัฒนาการเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางทั่วไปตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ยุค ดังนี้

2.1.1 ยุคบุกเบิก (Earliest Traces)

ระบบการขนส่งทางบกเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ยุคกรีกโบราณและอาณาจักรโรมัน 600 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ โดยเฉพาะในสมัยจักรวรรดิโรมันได้มีการพัฒนาเครือข่ายถนนอย่างเป็นระบบ เพื่อเชื่อมโยงเมืองต่าง ๆ ภายในจักรวรรดิ การเดินทางในยุคนั้นอาศัยการคำนวณระยะทางโดยใช้หลักหินบอกระยะทาง (Milestone) ซึ่งถูกติดตั้งไว้ตามจุดต่าง ๆ บนถนนสายหลัก โดยแสดงระยะทางจากเมืองใกล้เคียงที่สุด ทั้งนี้ การขนส่งทางรางได้ถือกำเนิดในยุคนี้อีกเช่นกัน ปรากฏหลักฐานในบริเวณช่องแคบคลองคอรินท์ (The Corinth Canal) ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศกรีซ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ขบวนคาราวานสินค้าจะทำการขนถ่ายสัมภาระข้ามปากคลอง และหลังจากนั้นจะมีการลากจูงสินค้าขึ้นตามเส้นทางลาด โดยใช้แรงงานคนหรือสัตว์ เส้นทางดังกล่าวถูกเรียกว่า “Diolkos” ซึ่งถือเป็นรูปแบบเบื้องต้นของระบบรางในยุคโบราณ

Diolkos เป็นถนนที่ปูด้วยหินปูนแข็ง มีลักษณะเป็นร่องลึกเพื่อรองรับล้อของรถบรรทุกสินค้า โดยร่องมีความกว้างระหว่างกันประมาณ 1.60 เมตร (63 นิ้ว) และถนนมีความกว้างระหว่าง 3.4 ถึง 6 เมตร (11 ถึง 20 ฟุต) การออกแบบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้ล้อของพาหนะเลื้อยออกนอกเส้นทาง โดยมีระยะทางประมาณ 6 ถึง 8.5 กิโลเมตร เส้นทางนี้ได้ถูกใช้งานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 650 ปี จนกระทั่งเลิกใช้อย่างเป็นทางการในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 1 นับเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการริเริ่มและพัฒนาารูปแบบของระบบขนส่งทางรางในยุคโบราณ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบบรางในยุคต่อมา¹⁹

¹⁷ บริษัท ส.สิริขนส่ง จำกัด, ‘รูปแบบการขนส่งมีอะไรบ้าง มีข้อดี-ข้อเสีย แตกต่างกันอย่างไ?’ (22 กรกฎาคม 2564) <https://siritransport.com/blog_detail/11> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566.

¹⁸ Catrack, ‘การขนส่งคืออะไร มีกี่รูปแบบและมีแบบใดบ้าง’ (ม.ป.ป.) <<https://www.catrack.co.th/blog/kaarkhnsng-khuue-aair-miikiirupaebbaelamiaeabbaidbaang>> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566.

¹⁹ โครงการพัฒนาหลักสูตรและนาร่องการรื้อสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เชิงอรรถ 16).



ที่มา Patricia Claus (2023)

ภาพที่ 2.1 ทางลาด Diolkos

2.2.2 ยุคเริ่มต้นของระบบราง (Early Wagonways)

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 ได้มีการพัฒนารูปแบบการขนส่งในเมืองแร่ โดยเฉพาะในประเทศเยอรมนี ซึ่งนิยมใช้ระบบ “Wagonways” หรือรางเทียมม้า (Horse-drawn Tramways) เพื่อขนส่งถ่านหินและแร่ออกจากเหมือง ระบบรางดังกล่าวประกอบด้วยรางที่ปูลาดด้วยไม้สำหรับให้เลื่อนที่ติดล้อเคลื่อนที่ไปได้ โดยอาศัยแรงงานจากคนหรือสัตว์ในการผลักหรือลากจูง ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของระบบขนส่งทางรางในยุคใหม่

หนึ่งในตัวอย่างสำคัญของการพัฒนาระบบนี้ คือ “Wollaton Wagonway” ถือเป็นรางรถที่เก่าแก่ที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยมีผู้คิดค้นและพัฒนาคือ ฮันติงดอน โบมอนต์ (Huntingdon Beaumont) ผู้ประกอบกิจการเหมืองถ่านหินชาวอังกฤษ โดยได้สร้างเส้นทางรางเพื่อขนส่งถ่านหินจากหมู่บ้านสเตรลีย์ (Strelley) ไปยังเขตชานเมืองวอลลาตัน (Wollaton) ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของเมืองน็อตติงแฮม (Nottingham) ประเทศอังกฤษ ความสำเร็จของระบบดังกล่าวส่งผลให้ได้รับความนิยมแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17

ต่อมา ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีการพัฒนาโครงสร้างทางเดินของรางจากเดิมที่ใช้ไม้ปูลาดมาเป็นการใช้รางเหล็กแทน เพื่อเพิ่มความแข็งแรงและประสิทธิภาพในการขนส่ง อย่างไรก็ตาม ล้อของพาหนะยังคงผลิตจากไม้และไม่มีบังใบ (Flange) ซึ่งในเวลานั้นเรียกว่าราง “A Little Eaton Tramway Wagon” จนกระทั่งในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม จึงได้มีการเปลี่ยนมาใช้ล้อเหล็กที่มีบังใบ เพื่อ

ป้องกันล้อไม่ให้หลุดออกจากราง นวัตกรรมนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนารถจักรไอน้ำในเวลาต่อมา และกลายเป็นพื้นฐานของระบบรถไฟสมัยใหม่²⁰



ที่มา Kaushik Patoway (2024)

ภาพที่ 2.2 รถรางเทียมม้า (Wagonways)

2.2.3 ยุคบุกเบิกรถจักรไอน้ำ

ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 นับเป็นยุคบุกเบิกของการพัฒนารถจักรไอน้ำ สอดคล้องกับช่วงเวลาที่เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 3 แห่งราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ หนึ่งในสิ่งประดิษฐ์สำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมคือ “เครื่องจักรไอน้ำ” ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยเจมส์ วัตต์ (James Watt) วิศวกรเครื่องกล นักประดิษฐ์ และนักเคมีชาวสกอต โดยเขาได้ทำการปรับปรุงเครื่องจักรไอน้ำต้นแบบของโทมัส นิวโคเมน (Thomas Newcomen) ที่สร้างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1712 ให้มีประสิทธิภาพ จนสามารถใช้งานได้จริงในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสูบน้ำออกจากเหมืองแร่ และได้มีการใช้งานเครื่องจักรไอน้ำของวัตต์อย่างแพร่หลายในปี ค.ศ. 1776 การพัฒนาเครื่องจักรไอน้ำถือเป็นการปฏิวัติรูปแบบการผลิตจากการพึ่งพาแรงงานมนุษย์และสัตว์ไปสู่การใช้พลังงานกล ซึ่งกลายเป็นรากฐานของการผลิตในยุคอุตสาหกรรม

การพัฒนาดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในบริเตนใหญ่เท่านั้น หากแต่ยังเกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างสำคัญคือ ในปี ค.ศ. 1803 ริชาร์ด เทรวิทิค (Richard Trevithick) วิศวกรชาวอังกฤษ ได้พัฒนารถจักรไอน้ำต้นแบบขึ้น และทดลองใช้งานเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ โดยในปี ค.ศ. 1808 เขาได้จัดแสดงโมเดลจำลองของรถจักรไอน้ำภายใต้ชื่อ “Catch Me Who Can” ณ กรุงลอนดอน การจัดแสดงดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสนใจของสาธารณชนต่อเทคโนโลยีเครื่องจักรไอน้ำ ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาระบบขนส่งสมัยใหม่ การ

²⁰ Ricard Carlton and Alan Williams, ‘The Discovery and Excavation of the Willington Wagonway’ (no publication date) <https://mosaicprojects.com.au/PDFPapers/P207_The_Willington_Waggonway.pdf> accessed 1 August 2023.

พัฒนารถจักรไอน้ำโดยริชาร์ด เทรวิทิก จึงถือว่ามียุคทองอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเดินทางและการขนส่งสินค้า โดยช่วยเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการเคลื่อนย้ายบุคคลและสิ่งของ เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการขนส่งที่อาศัยแรงงานมนุษย์หรือสัตว์ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มผู้ประกอบการรางเทียมม้า เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังกล่าวส่งผลต่อการสูญเสียตลาดแรงงานของพวกเขา และก่อให้เกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะยาว²¹

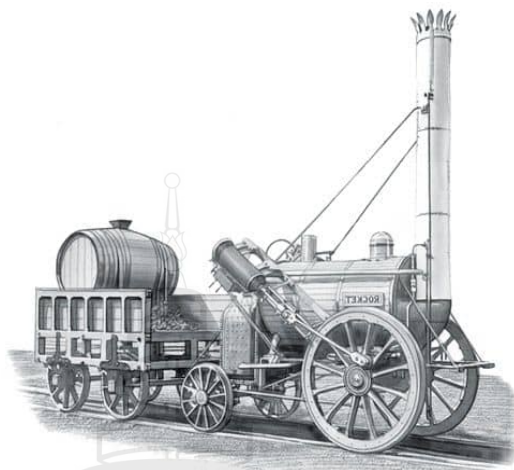
ผลงานของริชาร์ด เทรวิทิก (Richard Trevithick) มีอิทธิพลสำคัญต่อพัฒนาการของระบบรางในยุคเริ่มต้น โดยแนวคิดเรื่องการใช้รถจักรไอน้ำได้รับการต่อยอดและพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยวิศวกรในรุ่นต่อมา ตัวอย่างที่สำคัญคือ ในปี ค.ศ. 1812 ได้มีการนำรถจักรไอน้ำมาใช้งานในเชิงพาณิชย์เป็นครั้งแรกภายใต้ชื่อ “Salamanca” ซึ่งได้รับการออกแบบโดยแมทธิว มัวร์ (Matthew Murray) สำหรับใช้ในกิจการของบริษัทมิดเดิลตัน เรลเวย์ (Middleton Railway) ที่ให้บริการขนส่งถ่านหิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1813 วิลเลียม เฮดลีย์ (William Hedley) วิศวกรอุตสาหกรรมชาวอังกฤษ ได้พัฒนารถจักรไอน้ำชื่อ “Puffing Billy” เพื่อใช้ในการลากจูงรถขนถ่านหินในเส้นทางที่มีความลาดชันสูงของบริษัท Wylam Colliery Railway ขณะที่ในปี ค.ศ. 1815 ยอร์จ สตีเวนสัน (George Stephenson) วิศวกรโยธาและวิศวกรเครื่องกลชาวอังกฤษได้ประดิษฐ์รถจักรไอน้ำที่มีชื่อว่า “Locomotion No.1” ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของยุคการขนส่งทางรถไฟ (Railway Age) ด้วยบทบาทสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟ สตีเวนสันจึงได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่งระบบการขนส่งทางรถไฟของโลก

การคิดค้นและพัฒนาระบบรถไฟด้วยพลังงานไอน้ำ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในประวัติศาสตร์ของการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อบริษัททรไฟลิเวอร์พูลและแมนเชสเตอร์ (Liverpool and Manchester Railway) ในสหราชอาณาจักรได้ริเริ่มการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟเป็นครั้งแรกของโลก โดยใช้รถจักรไอน้ำที่มีชื่อว่า “Rocket” ซึ่งได้รับการออกแบบโดยยอร์จ สตีเวนสันเช่นกัน ความสำเร็จของโครงการดังกล่าวได้รับความนิยมนอย่างสูง และก่อให้เกิดปรากฏการณ์ฟองสบู่เศรษฐกิจรถไฟ (Railway Boom) ซึ่งนักลงทุนจำนวนมากได้ระดมทุนเข้าสู่อุตสาหกรรมรถไฟ ส่งผลให้เกิดการก่อสร้างระบบรถไฟในประเทศต่าง ๆ โดยอิงรูปแบบจากสหราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันเริ่มมีการตระหนักถึงผลกระทบของระบบการขนส่งทางรางต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การปล่อยควันและ

²¹ โครงการพัฒนาหลักสูตรและนำร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เชิงอรรถ 16).

มลพิษจากเครื่องจักรไอน้ำ ซึ่งได้กลายมาเป็นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา²²



ที่มา: กุลนาถ ทิปประพันธ์ณี (2565)

ภาพที่ 2.3 รถจักรไอน้ำหมายเลข 1 (Locomotion No.1)

2.2.4 ยุคพลังงานไฟฟ้า (Electric Power)

ในปี ค.ศ. 1837 โรเบิร์ต เดวิสสัน (Robert Davison) นักประดิษฐ์ชาวสกอตได้พัฒนารถจักรไฟฟ้าคันแรกของโลก โดยใช้พลังงานจากแบตเตอรี่ในการขับเคลื่อน ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านจากระบบขับเคลื่อนด้วยไอน้ำสู่ระบบไฟฟ้าในอุตสาหกรรมขนส่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1881 มีการก่อสร้างรางไฟฟ้าคันแรกของโลกภายใต้ชื่อ “The Grob-Lichterfelde Tramway” ตั้งอยู่ใกล้กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี และเริ่มให้บริการในเขตเมืองลิชเทอร์เฟล (Lichterfelde) โดยได้รับการออกแบบและดำเนินการโดยแวร์เนอร์ ฟ็อน ซีมินส์ (Werner von Siemens) วิศวกรไฟฟ้าชาวเยอรมัน รางดังกล่าวใช้กระแสไฟฟ้าตรง (Volt DC) ขนาด 180 โวลต์ ในการจ่ายพลังงานให้กับตัวรถเพื่อให้สามารถเคลื่อนที่ไปตามแนวราง

ในปี ค.ศ. 1883 การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนด้วยพลังงานไฟฟ้าได้ก้าวหน้าไปอีกขั้น เมื่อมีการเปิดให้บริการเส้นทางรางไฟฟ้าแห่งแรกของโลกที่ใช้ระบบสายส่งเหนือศีรษะ (Overhead Line) ภายใต้ชื่อว่า “Modling and Hinterbrühl Tram” ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีไฟฟ้าในระบบรางอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ส่งผลให้

²² โครงการพัฒนาหลักสูตรและนำร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เชิงอรรถ 16).

ระบบขนส่งด้วยรถรางไฟฟ้าได้รับการพัฒนาต่อยอดและแพร่หลายในเมืองใหญ่อื่น ๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา²³



ที่มา Wikipedia The Free Encyclopedia (2023)

ภาพที่ 2.4 รถรางลิชเทอร์เฟลเดอ ปี ค.ศ. 1882

2.2.5 ยุคพลังงานดีเซล-ไฟฟ้า (Diesel-Electric Power)

รูดอล์ฟ ดีเซล (Rudolf Diesel) นักประดิษฐ์และวิศวกรเครื่องกลชาวเยอรมัน เป็นผู้คิดค้นเครื่องยนต์อัดจุดระเบิดหรือที่รู้จักกันในชื่อ "เครื่องยนต์ดีเซล" ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้งานร่วมกับระบบเครื่องยนต์สันดาปภายใน โดยอาศัยหลักการจุดระเบิดเชื้อเพลิงผ่านความร้อนที่เกิดจากการอัดอากาศในกระบอกสูบ ส่งผลให้เกิดแรงดันเชิงกลที่สามารถนำไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁴ รูดอล์ฟ ดีเซล ได้รับสิทธิบัตรเครื่องยนต์ดังกล่าวเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1894 และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการลดขนาดทางกายภาพ การเพิ่มอัตราส่วนกำลังต่อน้ำหนัก รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพในช่วงแรงบิดจำกัด ทำให้สามารถติดตั้งในรถจักรได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการนำเครื่องยนต์ดีเซลมาใช้ในระบบรถจักรได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีความยืดหยุ่นสูงกว่ารถจักรไอน้ำ และมีข้อได้เปรียบในด้านต่าง ๆ เช่น ความประหยัดด้านเวลาและค่าใช้จ่าย รวมถึง

²³ Richmond Union Passenger Railway, 'IEEE History Center' (no publication date) <https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_rail_transport?fbclid=IwAR1TYM8cHV_9U_FGXjXLDoUzQu7IV89uPiEhL7Kwp4ShiRZ3AxUTs7iakCM> accessed 2 October 2023.

²⁴ Rudolf Diesel's, 'Essay titled Theory and Construction of a Rational Heat Moter' (no publication date) <https://en.wikipedia.org/wiki/Diesel_engine#History> accessed 2 October 2023.

สามารถลดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสกปรกจากไถ่ถ่านและการใช้เชื้อเพลิงแข็ง อีกทั้ง ยังมีต้นทุนในการดำเนินงานและการบำรุงรักษาต่ำกว่า²⁵

เครื่องยนต์ดีเซลรุ่นแรกที่ประสบความสำเร็จในเชิงพาณิชย์ คือ เครื่องยนต์ดีเซลที่ใช้ระบบส่งกำลังแบบดีเซล-ไฟฟ้า โดยในปี ค.ศ. 1925 ได้มีการนำรถจักรดีเซลขนาด 600 แรงม้า (450 กิโลวัตต์) มาใช้ในสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1930 วิศวกรไฟฟ้าชาวอเมริกัน อาร์มสตรอง วิทเวิร์ธ (Armstrong Whitworth) ได้ส่งมอบตู้รถไฟขนาด 1,200 แรงม้า (890 กิโลวัตต์) จำนวน 2 เครื่อง ซึ่งใช้เครื่องยนต์ที่ออกแบบโดยบริษัทซัลเซอร์ จำกัด (Sulzer Company Limited) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อให้บริการในเส้นทางของ Buenos Aires Great Southern Railway นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1933 บริษัทมายบัค (Maybach) ได้พัฒนาเทคโนโลยีระบบส่งกำลังดีเซล-ไฟฟ้าเพิ่มเติมเพื่อใช้ขับเคลื่อนรถรางดีเซลความเร็วสูงรุ่น DRG Class SVT 877 สำหรับการเดินรถระหว่างเมืองในประเทศเยอรมนี ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวได้นำไปสู่การขยายการใช้ระบบรถรางดีเซล-ไฟฟ้าในประเทศอื่น ๆ อย่างแพร่หลาย²⁶

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ยังปรากฏพัฒนาการสำคัญของระบบขนส่งทางตั้ง (Vertical Transportation) โดยเฉพาะการพัฒนากระเช้าลอยฟ้า (Cable Car) ซึ่งเป็นรูปแบบของรถรางที่ขับเคลื่อนด้วยสายเคเบิล ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในเขตเมืองที่มีลักษณะภูมิประเทศลาดชัน โดยเฉพาะในเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco) สหรัฐอเมริกา แม้ว่าระบบดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับความนิยมในระบบขนส่งมวลชนหลักในปัจจุบัน แต่ยังคงปรากฏให้เห็นในรูปแบบของรถกระเช้าและลิฟต์ในสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งทั่วโลก²⁷

²⁵ ชีรพรรณ ใจมั่น และคณะ, ปกเกล้าธรรมราชา: บทสารคดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิมพ์ครั้งที่ 2, ธรรมดาเพรส 2560). 250-252.

²⁶ Albert, C. J., *Managerial Customs and Organizational Capabilities in the Twentieth-Century American Locomotive Industry* (Princeton University Press 1998).

²⁷ โครงการพัฒนาหลักสูตรและนำร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เชิงอรรถ 16).



ที่มา Wikipedia The Free Encyclopedia (2024)

ภาพที่ 2.5 ความร่วมมือระหว่างสวีตเซอร์แลนด์และเยอรมนี: รถรางโดยสารดีเซล-ไฟฟ้าที่ใช้งานได้จริงเป็นคันแรกของโลก พ.ศ. 2457



ที่มา กุลนาถ ทิปประพันธ์ณี (2563)

ภาพที่ 2.6 ระบบขนส่งทางดิ่ง ในเมืองซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง

2.2.1 แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทิศทางการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ส่งผลให้เศรษฐกิจในหลายประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การเติบโตดังกล่าวได้นำมาซึ่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและต่อระบบนิเวศธรรมชาติ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรรายได้ ความไม่สมดุลในการพัฒนาระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบท

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรจากเมืองไปสู่ชนบท การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดความยั่งยืน และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน²⁸

ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน รัฐมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้นำในการกำหนดทิศทาง เสริมสร้างเสถียรภาพ และวางรากฐานสำหรับอนาคตที่ยั่งยืน โดยยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลางของกระบวนการพัฒนา พร้อมทั้งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ²⁹ ทั้งนี้ หากแนวทางการพัฒนาในปัจจุบันยังคงมุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว โดยละเลยผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ย่อมส่งผลให้ไม่เพียงแต่คนรุ่นปัจจุบันจะไม่สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพเท่านั้น หากแต่คนรุ่นหลังในอนาคตก็อาจประสบกับสภาวะความเสื่อมโทรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน³⁰ ส่งผลให้ทั่วโลกต่างแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่คำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุกด้านอย่างสมดุล เพื่อก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาตนเองได้ คุณภาพชีวิตของมนุษย์ที่ดีขึ้น ควบคู่ไปกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพเดิม³¹

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งมุ่งเน้นความสมดุลในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จึงได้รับความสนใจในระดับนานาชาติมากยิ่งขึ้น โดยมีจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการจากการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment)³² เมื่อปี พ.ศ. 2515 ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นเวทีที่ได้เสนอให้ทั่วโลกตระหนักถึงความจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ และความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือที่รู้จักในชื่อ “คณะกรรมาธิการบรันต์แลนด์” (Brundtland Commission)³³ ได้นำเสนอรายงานชื่อ “Our Common Future”³⁴ ต่อองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่วางรากฐานให้กับแนวคิด

²⁸ วีระศักดิ์ บุญญดิษฐ์ และคณะ, ‘หลักการบริหารกับการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย’ (2564) 3 วารสารมหาจุฬาลงกรณ์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย 33, 37.

²⁹ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ‘ปรัชญาใหม่ของนิดา: สร้างปัญญาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน’, (11 กุมภาพันธ์ 2566) <https://nida.ac.th/wisdomforsustainabledevelopment/?fbclid=IwAR3icdy9enRsXc0s55Xa_V_Kb8ebTZSjBsKyWw258iyLK89AT7BhS4MT74> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2566.

³⁰ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564

³¹ เพิ่งอ้าง (เชิงอรรถ 28).

³² Sustainable Development Goals, ‘Knowledge platform’ (2022) <<https://sdgs.un.org>> accessed 4 October 2023.

³³ Brundtland Commission. ‘Our common future: Report of the world commission on environment and development’ (1974) <<http://www.un-documents.net/our-common-future>> accessed 4 October 2023.

³⁴ The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (New York Oxford University Press, 1987) 7.

การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ จากแนวคิดดังกล่าว องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ในปี พ.ศ. 2535 ณ กรุงริโอเดจาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นที่มาของแผนแม่บทโลกที่ใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืน ในการประชุมครั้งนั้น ประเทศสมาชิกจำนวน 178 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยได้ร่วมลงนามในการปฏิบัติตามแผนแม่บทดังกล่าว ในเวลาต่อมา การประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ที่จัดขึ้นในอีก 10 ปีถัดมา ได้มีการทบทวนและขยายขอบเขตของการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพื่อตอกย้ำความสำคัญของการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพของคนรุ่นต่อไปในอนาคต³⁵

คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ หรือที่รู้จักในชื่อ “คณะกรรมการบรันท์แลนด์” (Brundtland Commission) นิยามคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development) หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่เป็นการลดทอนความสามารถของคนรุ่นอนาคตในการตอบสนองความต้องการของตนเอง³⁶

จากนิยามดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและกลไกตลาดที่เชื่อมโยงทั่วโลก โดยมีเป้าหมายหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการรักษาความยั่งยืนในระยะยาว³⁷ ทั้งนี้ แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างสมดุลระหว่าง 3 มิติหลักของการพัฒนา ได้แก่

1. มิติการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีความสมดุล กระจายรายได้ให้เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะคนที่มีรายได้น้อย
2. มิติการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน เน้นการพัฒนาคนให้มีความรู้ มีสมรรถนะ และส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีขึ้นและปลอดภัย รวมทั้งการเข้าถึงบริการรัฐอย่างเท่าเทียมกัน และ

³⁵ วีระศักดิ์ บุญญดิษฐ์ และคณะ (เชิงอรรถ 28).

³⁶ United Nations, Sustainability, (no publication date) <<https://sdgs.un.org/goals>> accessed 4 October 2023.

³⁷ บานชื่น นักการเรือน และเพ็ญศรี บางบอน, ‘การพัฒนาที่ยั่งยืน’ (2559) 17 วารสารสิรินธรปริทรรศน์ 64, 66.

3. มิติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิมได้ และการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายได้ โดยสามารถผลิตมาทดแทนทรัพยากรประเภทที่ใช้ไปแล้วได้³⁸

2.2.1.1 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นให้การพัฒนาเป็นไปอย่างสมดุลและมีความยั่งยืนในทุกระดับทั้งระดับท้องถิ่นและระดับโลก โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงของมิติต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อโครงสร้างของสังคม ได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจ ตลอดจนมิติด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ มีความสุข และยั่งยืนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ถูกกำหนดและเผยแพร่อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม หลังจากการจัดทำรายงานเรื่อง Our Common Future โดยคณะกรรมการบริหารที่แลนด์แห่งองค์การสหประชาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2530 ซึ่งได้เสนอให้ประเทศต่าง ๆ หันมาดำเนินการพัฒนาโดยตระหนักถึงขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อคนรุ่นหลัง จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวนำไปสู่การกำหนด “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals: SDGs) ในปี พ.ศ. 2558³⁹ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนและกำหนดทิศทางการพัฒนาของโลกอย่างต่อเนื่องไปจนถึงปี พ.ศ. 2573 รวมเป็นระยะเวลา 15 ปี

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวประกอบด้วย 17 เป้าหมายหลัก⁴⁰

³⁸ พรชนก ทองลาด และคณะ, ‘แนวทางการพัฒนารัฐกิจให้มีความยั่งยืน ตาม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในจังหวัดลำปาง ลำพูน และเชียงใหม่’ (2559) 21 วารสารสมาคมนักวิจัย 87, 99.

³⁹ โครงการพัฒนาระบบประเมินภาพรวมสถานะเมืองยั่งยืน กรณีศึกษาเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในเขตปริมณฑลอย่างสหวิทยาการ, ‘ระบบประเมินเมืองยั่งยืน’ (ม.ป.ป.) <<https://www.sustainablecity.in.th>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2566.

⁴⁰ SDG Move Team, ‘ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ Sustainable Development Goals’ (ม.ป.ป.) <<https://www.sdgmovement.com/intro-to-sdgs/>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2566.

“...17 เป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ประกอบด้วย

เป้าหมายที่ 1: ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

เป้าหมายที่ 2: ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 3: สร้างหลักประกันการมีสุขภาพที่ดี และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกคนในทุกช่วงวัย

เป้าหมายที่ 4: สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เป้าหมายที่ 5: บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรีและเด็กหญิงทุกคน

เป้าหมายที่ 6: สร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาล ให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 7: สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่ซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน

เป้าหมายที่ 8: ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และ มีผลผลิต และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

ซึ่งครอบคลุม 3 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม และมิติทางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับมิติด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบเฉพาะของบริบทไทย โดยถือเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญในการเสริมสร้างความยั่งยืนในแบบองค์รวมที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย⁴¹

สำหรับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางนั้น จากการศึกษาแนวทางขององค์การสหประชาชาติ พบว่าเป้าหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ได้แก่ เป้าหมายที่ 9 และเป้าหมายที่ 11 ดังนี้

เป้าหมายที่ 9: สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม ยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม ซึ่งมีเป้าหมายย่อยที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชน ได้แก่

เป้าหมายย่อยที่ 9.1: พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ยั่งยืน และมีความต้านทานและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคและที่ข้ามเขตแดน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และ

เป้าหมายย่อยที่ 9.4: ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืนโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร เทคโนโลยี และกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

เป้าหมายที่ 11: ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิทัศน์ และยั่งยืน โดยมีเป้าหมายย่อยที่สำคัญ ได้แก่

เป้าหมายที่ 9: สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ครอบคลุม และยั่งยืน และส่งเสริม นวัตกรรม

เป้าหมายที่ 10: ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 11: ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความครอบคลุม ปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12: สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 13: ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

เป้าหมายที่ 14: อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 15: ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ 16: ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 17: เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

⁴¹ รัชฎา คงศรี (เชิงอรธ 13).

เป้าหมายย่อยที่ 11.2: จัดให้ทุกคนเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน เข้าถึงได้ปลอดภัย ในราคาที่สมเหตุสมผล พัฒนาความปลอดภัยทางถนน ขยายการขนส่งสาธารณะ และคำนึงถึงกลุ่มคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้พิการ และผู้สูงอายุ และ

เป้าหมายย่อยที่ 11.6: ลดกระทบทางลบของเมืองต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากร รวมถึงการให้ความสำคัญกับคุณภาพอากาศ จัดการขยะมูลฝอย และของเสียอื่น ๆ

จากเป้าหมายข้างต้น ทำให้เห็นว่า การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพถือเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในหลายมิติ ไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการเข้าถึงระบบขนส่งที่ปลอดภัยและเข้าถึงได้ในราคาที่เหมาะสม แต่ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างโอกาสทางธุรกิจ การจ้างงาน และการกระจายรายได้ นอกจากนี้ ระบบขนส่งมวลชนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมยังช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษจากยานพาหนะส่วนบุคคลผ่านการส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเทคโนโลยีสะอาด ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลกให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 9 และ 11 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ



ที่มา sustainable development Goals (2015)

ภาพที่ 2.7 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

2.2.1.2 เป้าหมายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

“เมืองอัจฉริยะ” (Smart City) หมายถึง แนวคิดในการพัฒนาเมืองที่เน้นการนำเทคโนโลยีดิจิทัล และนวัตกรรมสมัยใหม่มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ และการบริหารจัดการเมือง เพื่อลดการใช้ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายทั้งในระดับภาครัฐและประชาชน

โดยมีเป้าหมายหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืนผ่านการออกแบบเมืองที่ดี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ⁴²

การพัฒนาเมืองอัจฉริยะมีมิติที่หลากหลาย โดยแบ่งออกเป็น 7 ด้านหลัก⁴³ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า เป้าหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง ได้แก่

1. เป้าหมายการเดินทางและการขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility) เป็นเมืองที่มุ่งเน้นเพิ่มความสะดวก ประสิทธิภาพ ความปลอดภัยในการเดินทาง และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
2. เป้าหมายการดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart Living) เป็นเมืองที่มุ่งเน้นให้บริการที่อำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
3. เป้าหมายพลังงานอัจฉริยะ (Smart Energy) เป็นเมืองที่มุ่งเน้นเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของเมือง หรือใช้พลังงานทางเลือกอันเป็นพลังงานสะอาด (Renewable Energy) และ
4. เป้าหมายการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance) เป็นเมืองที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบบริการ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการภาครัฐสะดวก รวดเร็ว เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้⁴⁴

ดังนั้น ในบริบทของจังหวัดเชียงราย การพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวคิดเมืองอัจฉริยะ โดยสามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนในหลายมิติ ทั้งในด้านการเพิ่มทางเลือกในการเดินทาง การลดระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตลอดจนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีความสะดวกสบาย ปลอดภัย และเข้าถึงได้สำหรับทุกกลุ่มประชากร ไม่ว่าจะเป็นผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือเด็ก ยิ่งไปกว่านั้น รถไฟฟ้า

⁴² Depa, ‘การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ’ (18 สิงหาคม 2564) <<https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~:text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่&e=>> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566.

⁴³ Depa, ‘การส่งเสริม เมืองอัจฉริยะ’ (18 สิงหาคม 2564) <<https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~:text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่&e=>> สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2567.

ลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้ง 7 ด้าน ได้แก่

- 1) สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (Smart Environment)
- 2) การเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility)
- 3) การดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart Living)
- 4) พลเมืองอัจฉริยะ (Smart People)
- 5) พลังงานอัจฉริยะ (Smart Energy)
- 6) เศรษฐกิจอัจฉริยะ (Smart Economy)
- 7) การบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance)

⁴⁴ Depa, ‘Smart City ลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ 7 ด้าน’ (18 สิงหาคม 2564), <<https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~:text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่&e=>> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566.

รางเบายังเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นระบบขนส่งที่ใช้พลังงานไฟฟ้า (Electric Vehicles) ซึ่งช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษทางอากาศได้ อันจะส่งผลให้เมืองมีความน่าอยู่มากยิ่งขึ้น และสามารถพัฒนาไปสู่เมืองอัจฉริยะได้อย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

2.2.2 แนวความคิดในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง

การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศไทยในอนาคตมีเป้าหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต พฤติกรรมการเดินทางของประชาชน รูปแบบในการดำเนินธุรกิจ และความต้องการในการเดินทางที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคมและเศรษฐกิจ ที่ส่งผลต่อความจำเป็นในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย รองรับการเดินทางในอนาคตรวดเร็ว และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การขนส่งที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green and Safe Transport)

ระบบคมนาคมขนส่งควรได้รับการส่งเสริมให้มีความปลอดภัยในทุกรูปแบบ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน การบังคับใช้กฎหมายจราจรและขนส่งอย่างเข้มงวด และการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการขนส่งในทุกรูปแบบให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด รวมถึงการปลูกฝังวินัยจราจร โดยเฉพาะในด้านการใช้รถและถนน เพื่อลดอุบัติเหตุทางถนนที่มีอัตราการเกิดขึ้นสูง ทั้งนี้ ควรมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและระบบการคมนาคมขนส่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ นอกจากนี้ ควรมีการบริหารจัดการชั่วโมงการทำงานของบุคลากรด้านการคมนาคมขนส่งอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเหนื่อยล้าที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย

ในส่วนของมิติด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีการส่งเสริมรูปแบบการขนส่งที่ไม่ใช่เครื่องยนต์สันดาป เช่น การขนส่งทางรางและทางน้ำ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางถนนที่เอื้อต่อการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ทั้งนี้ ควรส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานสะอาดหรือพลังงานทางเลือก ตลอดจนเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การส่งเสริมยานพาหนะที่ใช้พลังงานไฟฟ้า (Electric Vehicles)⁴⁵

⁴⁵ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) หน้า 7.

2.2.2.2 การขนส่งที่มีประสิทธิภาพ (Transport Efficiency)

ระบบคมนาคมขนส่งควรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งและโลจิสติกส์ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สามารถเชื่อมโยงฐานการผลิต แหล่งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ เพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport) โดยเฉพาะการส่งเสริมให้การขนส่งทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบหลัก และให้การขนส่งทางถนนทำหน้าที่เป็นระบบสนับสนุน (Feeder Systems) ควบคู่กับการนำระบบขนส่งอัจฉริยะ (Intelligent Transport Systems: ITS) มาใช้เพื่อยกระดับการบริการ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบคมนาคมขนส่งโดยรวม⁴⁶

2.2.2.3 ระบบคมนาคมขนส่งที่เข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม (Inclusive Transport)

ระบบคมนาคมขนส่งควรได้รับการออกแบบและพัฒนาให้สามารถรองรับผู้ใช้งานได้ทุกกลุ่มตามแนวคิด "การออกแบบเพื่อทุกคน" (Universal Design Transport for All) ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือเด็ก เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการขนส่งได้อย่างสะดวก (Accessibility) และมีอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม (Affordability) โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียน นักศึกษา ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การออกแบบและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงควรคำนึงถึงการให้โอกาสในการเข้าถึงระบบขนส่งของประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อให้สามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม⁴⁷

ด้วยเหตุนี้ การนำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบามาใช้เป็นทางเลือกในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งในระดับจังหวัด ถือเป็นแนวทางที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นระบบขนส่งที่มีความทันสมัย สะดวก ปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ยังมีศักยภาพในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากความสามารถในการเชื่อมโยงฐานการผลิต แหล่งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญภายในจังหวัด เชียงรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รถไฟฟ้ารางเบายังสามารถรองรับการใช้งานของประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็ก ดังนั้น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของจังหวัดเชียงรายในระยะยาวอย่างยิ่งย่น

⁴⁶ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) หน้า 7

⁴⁷ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) หน้า 8

2.2.3 แนวความคิดการจัดทำบริการสาธารณะระบบราง

การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการกิจพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ เนื่องจากเมื่อรัฐได้ถือกำเนิดขึ้นจากองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย หนึ่งในภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการควบคู่กันคือ การธำรงรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยหลักการทั่วไป รัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายมากขึ้น ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เพิ่มความซับซ้อนในการดำเนินงาน ตลอดจนข้อจำกัดของภาครัฐในด้านงบประมาณ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และจำนวนบุคลากร ทำให้รัฐไม่สามารถจัดให้มีบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง หรือทันต่อสถานการณ์ได้ในบางกรณี

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงมีแนวทางในการมอบหมายภารกิจบางประการในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ อันเป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐในการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ⁴⁸

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระบบรางในประเทศไทย สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ดังนี้

2.2.3.1 การจัดทำบริการสาธารณะระบบรางโดยรัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะด้านระบบรางโดยภาครัฐ เป็นภารกิจที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศโดยรวม ภาครัฐในฐานะผู้รับผิดชอบหลักจะต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าว ทั้งนี้ ภาครัฐยังต้องแบกรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน เช่น ความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ในกรณีที่มีการจ้างภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้รับจ้างดำเนินการ ภาคเอกชนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนของภาครัฐอย่างเคร่งครัด ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความรวดเร็วและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการโครงการ นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในด้านระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ซึ่งมักอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับกรจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ ที่ภาคเอกชนมีบทบาทมากกว่า⁴⁹

⁴⁸ สถาพร วิชัยรัมย์ และคณะ, ‘จริยธรรมในการให้บริการสาธารณะของไทย’ (13 พฤศจิกายน 2562) <<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/bru/article/view/220195/160749>> สืบค้นเมื่อ 26 ตุลาคม 2566.

⁴⁹ อนิลทิศา จันทร์เทพ, ‘ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ: กรณีศึกษาการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562), 129.

สำหรับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านระบบรางโดยภาครัฐ สามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

1. การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ หมายถึง การดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะโดยรัฐหรือฝ่ายปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ โดยใช้องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานราชการเป็นกลไกหลักในการให้บริการ และอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้มีลักษณะเฉพาะที่รัฐต้องใช้อำนาจในการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ และใช้อำนาจบังคับบัญชาฝ่ายเดียวเหนือประชาชน เพื่อให้สามารถดำเนินการกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

รูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในลักษณะของระบบราชการสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง หมายถึง การดำเนินการโดยส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร

2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การดำเนินการผ่านกลไกของรัฐในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐในพื้นที่ และ

3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินงานผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างใกล้ชิดกับประชาชน⁵⁰

2. การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการดำเนินการกิจของรัฐ โดยอาศัยกลไกเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการผลิตอย่างรวดเร็วภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีรากฐานมาจากลักษณะของบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่รัฐไม่สามารถดำเนินการผ่านส่วนราชการแบบดั้งเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากลักษณะของบริการดังกล่าวต้องอาศัยความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และการตัดสินใจเชิงธุรกิจที่รวดเร็วในลักษณะเดียว กับภาคเอกชน

รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นองค์การภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการกิจของรัฐในด้านบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม โดยมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นอิสระจาก

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), คู่มือการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงาน ก.พ.ร. 2553)

ส่วนราชการทั่วไป ภายใต้กรอบการกำกับตรวจสอบจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้โดยพึ่งพารายได้จากค่าบริการหรือการขายสินค้าอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ แตกต่างจากบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ ซึ่งมักอาศัยงบประมาณแผ่นดินและอำนาจรัฐในการบังคับใช้กับเอกชนโดยตรง

ในบริบทของประเทศไทย การให้บริการขนส่งมวลชนระบบรางในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจมีตัวอย่างสำคัญ 2 หน่วยงาน ได้แก่ (1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินโครงการรถไฟฟาระบบเชื่อมต่อสนามบิน (Airport Rail Link) และ (2) การรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ซึ่งมีภารกิจในการบริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้ามหานคร (Metropolitan Rapid Transit: MRT) โดยทั้งสองหน่วยงานมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนในเขตเมืองและระหว่างเมือง ภายใต้หลักการของการเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสามารถในการจัดการเชิงพาณิชย์ ควบคู่กับการบรรลุเป้าหมายด้านสาธารณประโยชน์ของรัฐ

3. การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบขององค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวทางที่รัฐใช้ในการดำเนินการกิจเฉพาะด้านที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการบริหารจัดการและการตัดสินใจ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่เน้นกิจกรรมเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม องค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะในด้านที่มีลักษณะเฉพาะทาง เช่น การศึกษา การอบรม การวิจัยและพัฒนาในระดับสูง การเผยแพร่และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการดำเนินงานที่ต้องอาศัยเทคนิคหรือวิธีการพิเศษที่ไม่สามารถดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดของระบบราชการแบบเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะเด่นขององค์การมหาชน คือ การมีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระ มีโครงสร้างสายบังคับบัญชาที่สั้น และมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จภายในองค์กร ทำให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิผลสูง องค์การมหาชนจึงเป็นกลไกรูปแบบใหม่ของรัฐที่มีใช้ทั้งส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่มีความเหมาะสมในการดำเนินการกิจเฉพาะที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในสังคมสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้องค์การมหาชนจะมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและอิสระในการบริหารจัดการ แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐอย่างเข้มงวด เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนตามเป้าหมายของการจัดบริการสาธารณะของรัฐ⁵¹

2.2.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะระบบราง โดยความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

การจัดบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งทางราง เป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รัฐไม่สามารถแบกรับภาระด้านการลงทุนเพียงฝ่ายเดียวได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อ

⁵¹อนิลทิศา จันทรเทพ (เชิงอรรถ 19).

เสถียรภาพทางการคลัง ด้วยเหตุนี้ แนวทางการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนผ่านกลไก การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) จึงเป็นทางเลือกที่มี ประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในวงกว้างได้ อย่างมีประสิทธิภาพ⁵²

การดำเนินโครงการในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน มีเป้าหมายเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรที่คุ้มค่า และลด ภาระของภาครัฐในการเป็นเจ้าของและดำเนินโครงการทั้งหมด โดยรูปแบบของสัญญาการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐกับเอกชนมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับขอบเขตความรับผิดชอบของภาคเอกชน ดังต่อไปนี้

1. การออกแบบและก่อสร้างแบบเบ็ดเสร็จ (Design Build: DB) เป็นรูปแบบที่ ภาครัฐจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey) ให้เอกชนดำเนินการออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง โครงการ โดยภาครัฐจะเป็นเจ้าของสินทรัพย์ เป็นผู้ดำเนินโครงการ และบำรุงรักษาภายหลังจากที่การ ก่อสร้างแล้วเสร็จ การดำเนินงานในรูปแบบนี้ เป็นการลดระยะเวลาการก่อสร้างและมีการจัดสรร ความเสี่ยงให้กับภาคเอกชน

2. การออกแบบ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาแบบเบ็ดเสร็จ (Design Build Maintain: DBM) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐจ้างเอกชนในการออกแบบและก่อสร้าง ซึ่งเหมือนกับรูปแบบ DB แต่ รูปแบบนี้ภาคเอกชนจะมีหน้าที่ครอบคลุมการบำรุงรักษาโครงการนั้น ๆ โดยภาครัฐเป็นผู้ดำเนิน โครงการภายหลังจากที่การก่อสร้างแล้วเสร็จ การดำเนินงานในรูปแบบนี้ นอกจากเป็นการช่วยลด ระยะเวลาในการก่อสร้างแล้ว ยังเป็นการจัดสรรความเสี่ยงในการบำรุงรักษาให้กับภาคเอกชนอีก ด้วย

3. การออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินการ (Design Build Operate: DBO) เป็น รูปแบบที่ภาครัฐจ้างภาคเอกชนในการออกแบบ ก่อสร้าง และจ้างให้เอกชนรายนั้นดำเนินการ ให้บริการโครงการ ภาครัฐยังคงความเป็นเจ้าของสินทรัพย์ โดยเอกชนผู้ดำเนินโครงการอาจได้รับเงิน ในรูปค่าจ้างบริหาร (Management Fee) โครงการลักษณะนี้ เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่มากและ เงินทุนจากภาคเอกชนไม่พอที่จะลงทุนได้ทั้งโครงการ

4. การออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษา (Design Build Operate Maintain: DBOM) เป็นรูปแบบที่รวมหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้างแบบ

⁵² ชนิตดา สุตมบูรณ์, ‘การลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกับการพัฒนาประเทศ’ (ม.ป.ป.) <<http://horizon.sti.or.th/node/27>> สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2566

DB กับการดำเนินการ และการบำรุงรักษาสินทรัพย์ในโครงการในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา ภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการโครงการ

5. การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และดำเนินการ/บำรุงรักษา (Design Build Finance Operate/Maintain: DBFO, DBF, DBFO/M) เป็นรูปแบบที่นิยมแพร่หลายในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งรวมหน้าที่หลัก ได้แก่ การออกแบบ ก่อสร้าง จัดหา แหล่งเงินทุน และดำเนินการให้บริการ รวมถึงการบำรุงรักษา สินทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินโครงการภายใต้สัญญาระยะยาวด้วย ภาคเอกชนจะเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนซึ่งอาจมาในรูปเงินกู้หรือผู้ร่วมทุนเพื่อพัฒนาโครงการ โดยภาคเอกชนจะได้รับค่าจ้างตามสัญญาบริการที่ได้ตกลงไว้

6. ก่อสร้าง โอนกรรมสิทธิ์ และดำเนินการ (Build Transfer Operate: BTO) เป็นรูปแบบสัมปทานเปรียบเสมือนรัฐได้ว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ก่อสร้างโครงการ โดยรัฐจะเป็นผู้จัดสรรเงินทุนให้ภาคเอกชนและรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ขณะที่เอกชนจะเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้างและจัดสรรต้นทุนการก่อสร้าง โดยที่ความเป็นเจ้าของจะถูกโอนเป็นของรัฐเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เช่น กรณีของรถไฟฟ้ามหานคร (Metropolitan Rapid Transit: MRT) สายสีม่วง และ รถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link) ซึ่งรัฐเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานงานโยธาและให้เอกชนจัดหาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การบำรุงรักษา และการพัฒนาพื้นที่สถานีเชิงพาณิชย์ โดยเอกชนจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้รัฐทันทีที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จก่อนที่จะเริ่มให้บริการ

7. ก่อสร้าง ดำเนินการ และโอนกรรมสิทธิ์ (Build-Operate-Transfer: BOT) เป็นรูปแบบรัฐจะให้เอกชนทำการพัฒนา และดำเนินการโครงการนอกเหนือจากการก่อสร้าง โดยเอกชนจะทำสัญญากับรัฐเมื่อเอกชนก่อสร้างเสร็จ และดำเนินงานไปจนถึงระยะเวลาหนึ่งแล้วจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้กับรัฐ เช่น กรณีของรถไฟฟ้าบีทีเอส (Bangkok Mass Transit System: BTS) และรถไฟฟ้ามหานคร (MRT) สายสีน้ำเงิน ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดหาที่ดินและให้เอกชนลงทุนก่อสร้างราง สถานีรถไฟฟ้าและจัดการรถ โดยการเดินรถ การบำรุงรักษา และการพัฒนาพื้นที่สถานีเป็นหน้าที่ของเอกชน ส่วนอสังหาริมทรัพย์จะโอนให้รัฐเมื่อสร้างเสร็จ และในส่วนอื่นเอกชนจะโอนกรรมสิทธิ์ให้รัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

8. ก่อสร้าง เป็นเจ้าของ ดำเนินการ และโอนกรรมสิทธิ์ (Build Own Operate Transfer: BOOT) เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่ภาครัฐให้สิทธิภาคเอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด และ

9. ก่อสร้าง เป็นเจ้าของ และดำเนินการ (Build Own Operate: BOO) เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการ โดยมีความเป็นเจ้าของสินทรัพย์และดำเนินการ

ให้บริการภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จและไม่มีข้อกำหนดในการโอนย้ายสิทธิ์กลับเป็นของภาครัฐภายหลังสิ้นสุดสัญญา

ทั้งนี้ รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนก่อให้เกิดประโยชน์หลายมิติ ทั้งต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดังนี้

1. ภาครัฐ ได้รับประโยชน์ในแง่ของการลดภาระงบประมาณ การจัดสรรความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ การได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชน
2. ภาคเอกชน ได้รับโอกาสในการขยายธุรกิจและมีบทบาทในกระบวนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยสามารถเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และ
3. ภาคประชาชน ได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม เนื่องจากเกิดการแข่งขัน และการปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการภายใต้การควบคุมของภาครัฐ⁵³

2.2.4 แนวความคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

แนวความคิดวางแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ผู้มีระดับรายได้แตกต่างกันสามารถเดินทางสามารถอยู่อาศัยหรือมีโอกาสรออยู่อาศัย รวมถึงสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างสะดวกสบาย และมีโอกาสเข้าถึงพื้นที่อย่างเท่าเทียมเหมาะสม มุ่งเน้นการสนับสนุนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนมากกว่าการเดินทางด้วยยานพาหนะส่วนบุคคล⁵⁴ โดยสามารถจำแนกหลักการ การพัฒนาออกเป็น 10 ด้านหลัก ดังนี้

1. กำหนดที่ตั้งสถานีในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการดึงดูดปริมาณการสัญจรและการพัฒนาสูง
2. กำหนดพื้นที่พัฒนา (ประมาณ 0.5 ไมล์ หรือประมาณเท่ากับ 800 เมตร) รอบสถานีขนส่งมวลชนให้ เป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง มีการใช้ประโยชน์อาคารแบบผสมผสาน และส่งเสริมการเดินทางด้วยเท้า
3. สร้างระยะที่กำหนดให้เกิดการพัฒนาอย่างหนาแน่นติดกับพื้นที่บริเวณย่านชุมชน
4. ดำเนินการออกแบบสถานีขนส่งที่เอื้อต่อเดินทางเข้าถึงด้วยการเดินเท้าได้อย่างไม่ติดขัด
5. สร้างพื้นที่เปิดโล่ง (plaza) ในพื้นที่ด้านหนึ่งของตัวสถานี

⁵³ รุติชญาณ์ คงชู, 'มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำและควบคุมการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในเมือง' (คุษุณินพนธ์ นิติศาสตร์คุษุณย์บัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2563) 14.

⁵⁴ Belzer, D., & Poticha, S., *Understanding transit-oriented development: Lessons learned 1999-2009* Boston College's Institute Press, (2009) 129.

6. กำหนดให้มีถนนที่มีร้านค้าและร้านอาหารให้เชื่อมต่อกับสถานีขนส่งมวลชน
7. ลดปริมาณหรือจำนวนของที่จอดรถยนต์
8. ส่งเสริมการสร้างการเชื่อมต่อรูปแบบการคมนาคมที่หลากหลาย เพื่อให้มีการเดินทางอย่างสะดวก รวดเร็ว และสะดวกสบาย
9. ส่งเสริมการใช้จักรยาน สร้างโครงข่ายทางจักรยาน หรือพื้นที่จอดจักรยานขนาดใหญ่
10. ใช้สถานีขนส่งเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาใหม่ โดยใช้การสร้างพื้นที่ (placemaking) รอบสถานี⁵⁵

2.2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองประเทศ หรือหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นที่นิยมใช้ในระบอบนาชาตินิยมโดยทั่วไป สามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

2.2.5.1 รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ (Unitary State)

รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ (Unitary State) หมายถึง รูปแบบของรัฐที่มีศูนย์กลางในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเพียงศูนย์กลางเดียว ประชาชนทั้งประเทศอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอำนาจเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ ตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร

ในบริบทของรัฐเดี่ยว มักมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดถือหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจปกครอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่รัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะ มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด⁵⁶

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

⁵⁵ ภาวิณี เอี่ยมตระกูล และคณะ, ‘กรอบการวิเคราะห์นโยบายการวางแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน’ 14 JARS 105, 127.

⁵⁶ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538) 14-16.

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่เป็นของราชการส่วนกลางบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางส่งไปประจำยังราชการส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมิกานั้นยังอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง⁵⁷

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การมุ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหาร โดยแบ่งอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐและท้องถิ่นภายใต้กรอบจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น⁵⁸

จากหลักการดังกล่าว การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐเดี่ยวจึงมักถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง

ระบบบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง มีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและบริหารนโยบายท้องถิ่นแห่งชาติ ให้บริการในส่วนท้องถิ่นที่ยังให้บริการไม่ได้ กำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนํานโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ส่วนกลางมีหน้าที่นำผลงานและข้อเสนอแนะที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใช้แนวทางในการกำหนดนโยบาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมต่อไป

2. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ตัวแทนในการดำเนินงานต่าง ๆ ของส่วนกลาง (Agent) สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ โดยรับนโยบายไปสู่การปฏิบัติและส่งมอบการปฏิบัติไปสู่ท้องถิ่น รวมถึงสนับสนุนหรือกำกับดูแลการทำงานของส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเคารพในความเป็นอิสระตามกรอบกฎหมายของท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ นอกจากนี้ ส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่น ด้านเทคนิค ความรู้ความสามารถ ในด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่นในด้านที่ขาดแคลน

3. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง มีสถานะเป็นนิติบุคคลของรัฐที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามของเขตแห่งกฎหมาย โดยมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้ความร่วมมือกับส่วนกลางและภูมิภาคในฐานะเป็น

⁵⁷ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548)

4.

⁵⁸ วุฒิสาร ตันไชย, ‘การกระจายอำนาจเพื่อการยกระดับประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเป็นธรรม’ (ม.ป.ป.) <https://jsi.rsu.ac.th/Article/Article_jsi-V1N1_30-57.pdf> สืบค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2567.

หน่วยปกครองหนึ่งของรัฐ ยินยอมให้มีการกำกับดูแล เสนอแนะ และขอรับการสนับสนุนในส่วนที่ตัวเองขาดความสามารถ อีกทั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานตามวาระที่กำหนดให้แก่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางทราบ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและกำกับดูแลตามขอบเขตที่เหมาะสม เสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ให้แก่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางทราบ อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่จัดหารายได้และร้องขอการสนับสนุนด้านงบประมาณและเครื่องจักร อุปกรณ์ เทคนิค ความรู้ต่าง ๆ จากภูมิภาคและส่วนกลาง⁵⁹

อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ แม้จะมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว แต่การบริหารราชการแผ่นดินอาจถูกจัดเพียง 2 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยไม่มีการจัดตั้งระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น

2.2.5.2 รัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (Federal State)

รัฐรวม หรือ สหพันธรัฐ (Federal State) หมายถึง รูปแบบของรัฐที่ประกอบด้วยรัฐหรือดินแดนต่าง ๆ ตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป ซึ่งรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลกลางขึ้นมา โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจอธิปไตยในระดับประเทศในด้านที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐสมาชิก ขณะเดียวกันแต่ละรัฐสมาชิกยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารตนเองภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ การรวมตัวในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเอกลักษณ์ ความหลากหลาย และความเป็นอิสระของแต่ละรัฐสมาชิก พร้อมกันนั้นยังคงสามารถสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นของประเทศในภาพรวมได้

ลักษณะสำคัญของรัฐรวม คือ การแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) อย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลาง (Central Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) โดยแต่ละระดับของรัฐบาลได้รับอำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่สามารถก้าวท้าวหรือแทรกแซงซึ่งกันและกันได้ โดยทั่วไป รัฐบาลกลางจะรับผิดชอบในด้านการต่างประเทศ ความมั่นคง การเงินการคลังระดับชาติ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม ในขณะที่รัฐบาลมลรัฐจะมีอำนาจในการศึกษา การสาธารณสุข การปกครองท้องถิ่น และบริการสาธารณะอื่น ๆ ภายในขอบเขตของรัฐของตน ทั้งนี้ การจัดตั้งรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐมุ่งเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้รัฐสมาชิกสามารถดำรงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและวิถีชีวิตที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของตน โดยต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ คือ การใช้อำนาจของมลรัฐต้องไม่ขัดต่อผลประโยชน์และสวัสดิภาพของประเทศโดยรวม

⁵⁹ วิจักขณ์ อภิรักษ์นันท์ชัย, ‘ดุลยภาพระหว่างการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของส่วนกลางในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย’ (รายงานส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 9 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2564) 14.

ตัวอย่างของประเทศที่ใช้รูปแบบสหพันธรัฐในปัจจุบัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เยอรมนี อินเดีย และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งต่างก็มีโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารที่สะท้อนถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน และสามารถรักษาสมดุลระหว่างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐกับความหลากหลายของมลรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน รัฐที่มีลักษณะเป็น “รัฐรวมหลายสหรัฐ” ในความหมายแบบดั้งเดิมของระบบรัฐรวมเริ่มหายไปจากเวทีประชาคมระหว่างประเทศ โดยประเทศที่เหลืออยู่มักปรากฏในรูปแบบของ “สหพันธรัฐ” ซึ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เหมาะสมกับพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกสมัยใหม่⁶⁰

2.2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ถือเป็นทั้งแนวคิดทางการเมืองและกฎหมาย ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐ โดยแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีความเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระก่อนการก่อตั้งรัฐ และเมื่อรัฐได้ถือกำเนิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ถ่ายโอนอำนาจบางส่วนให้แก่รัฐเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในทางตรงกันข้าม แนวคิดแบบฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับอำนาจของรัฐ โดยเห็นว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้มอบอำนาจในการปกครองแก่ท้องถิ่น แนวคิดทั้งสองสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองที่แตกต่างกันในด้านโครงสร้างอำนาจของรัฐและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการบริหารราชการ⁶¹

2.2.6.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางปกครอง

Cheema และ Rondinelli ได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า “การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ ณ ศูนย์รวมอำนาจหรือศูนย์กลางไปยังเขตรอบนอกที่ไม่มีอำนาจสำหรับการบริหารหรือการปกครอง” โดยการกระจายอำนาจในบริบทดังกล่าวสามารถอธิบายอย่างกว้างว่าเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ (Transfer of Responsibility) รวมถึงอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดหาและการจัดสรรทรัพยากรด้านการบริหารจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่าง เช่น องค์กรของรัฐ องค์กรกึ่งอิสระ หรือองค์กรภาคประชาชนที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ รูปแบบและโครงสร้างของการกระจายอำนาจอาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่และลักษณะทางสังคม โดยในบางพื้นที่อาจมีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่บาง

⁶⁰ สฤกษ์ชัย เอนกเวียง, ‘ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจ’ (รายงานส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2557) 69.

⁶¹ โกติน พลกุล, ‘หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ’ (2528) 33 รัฐสภาสาร 136.

พื้นที่อาจให้องค์กรอิสระเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม⁶²

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้อธิบายการกระจายอำนาจทางการปกครองไว้ว่า “การกระจายอำนาจทางการปกครองแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจการปกครอง (De Concentration) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมายภายในพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ และริเริ่มดำเนินการได้ภายในกรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด และ

2. การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจทั้งในทางการเมืองและในทางการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้”⁶³

โกวิทย์ พวงงาม ได้นิยามว่าการกระจายอำนาจการปกครองไว้ว่า “องค์กรที่มีอาณาเขตมีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเองตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองสามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน โดยกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน”⁶⁴

จากการศึกษาดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า หลักการของการกระจายอำนาจเกิดขึ้นจากความจำเป็นของรัฐในการบริหารประเทศให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี พร้อมทั้งสร้างความมั่นคงในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการโดยส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ ความหลากหลายของประชากร ความล่าช้าในการดำเนินการ จำนวนบุคลากรที่จำกัด และข้อจำกัดด้านงบประมาณ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญในฐานะกลไกที่จะช่วยลดภาระของรัฐบาลกลาง และเปิดโอกาสให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการและให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่⁶⁵ โดยหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญของ

⁶² อุดม ทุมโหมสิต, รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2551) 13.

⁶³ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น* (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และโอเดียนส์ไตร์ 2534) 7.

⁶⁴ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (วิญญูชน 2554) 13.

⁶⁵ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น* (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และโอเดียนส์ไตร์ 2534) 6.

ระบอบประชาธิปไตย การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รวมถึงการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐจะช่วยสร้างความโปร่งใส เพิ่มความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และส่งเสริมให้การบริหารงานมีความยั่งยืนและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจที่แท้จริงควรมุ่งเน้นให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการจัดสรรทรัพยากรอยู่ในมือของประชาชนหรือองค์กรของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁶

2.2.6.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประการหลัก ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจทางการปกครองมีลักษณะสำคัญที่ชัดเจนคือ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถบริหารงานและจัดสรรงบประมาณได้อย่างอิสระตามกรอบกฎหมาย โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง องค์กรเหล่านี้จึงมีความคล่องตัวและศักยภาพในการบริหารจัดการ รวมทั้งสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันรัฐส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองอีกด้วย⁶⁷

2. การเลือกตั้งท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่ (Territorial Decentralization) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยผู้ที่เหมาะสมในการบริหารพื้นที่คือประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงควรมาจากการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองตนเอง การแต่งตั้งผู้บริหารโดยส่วนกลางโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองอย่างชัดเจน⁶⁸

3. มีอำนาจอิสระ

⁶⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, ‘การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสมัชชาคุณวุฒิมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friend rich Ebert 2535), 3-8. และภิรมย์พร ไชยยนต์, ‘การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2557) 157-160.

⁶⁷ ชานูชัย จิตรเหล้าอาพร, *การบริหารจัดการงานท้องถิ่น* (สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2552) 11-12.

⁶⁸ ประยูร กาญจนกุล (เชิงอรธ 56).

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย โดยมีได้มีการบังคับบัญชาหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่⁶⁹ โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น โดยมีหลักกฎหมายทั่วไปในการปกครองตนเอง คือ “ไม่มีการกำกับดูแลถ้าไม่มีกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้” ซึ่งได้มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนด้วย⁷⁰

จากลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางการปกครองสามารถสังเกตได้ว่าแนวทางดังกล่าวเป็นกลไกที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานสำคัญในระบบการปกครองที่สามารถจัดให้มีบริการสาธารณะ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง องค์กรดังกล่าวยังมีอำนาจในการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความสามารถทางกฎหมายในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ด้วยตนเอง โดยมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีงบประมาณรวมถึงทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนเอง ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองระดับท้องถิ่น ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการพัฒนา และกำหนดทิศทางของชุมชนของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2.2.6.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางการปกครอง

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หมายถึง กระบวนการที่รัฐถ่ายโอนอำนาจในการจัดให้มีบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะภายในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบการบริหารราชการดังกล่าวเรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรและให้บริการที่จำเป็นต่อชุมชนได้อย่างเหมาะสมและตรงตามบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้ การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวมิได้มีประโยชน์เฉพาะในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนของตนเองอีกด้วย⁷¹

⁶⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549) 17-18.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

⁷¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรธ 69).

2. การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ

การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ หมายถึง กระบวนการที่รัฐถ่ายโอนอำนาจในการจัดให้มีบริการสาธารณะบางประเภทแก่องค์กรที่มีใช้องค์กรของรัฐส่วนกลาง โดยองค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง ตัวอย่างของภารกิจที่ได้รับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ ได้แก่ กิจกรรมขนส่งมวลชน กิจกรรมโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ ถือเป็นการมอบอำนาจในการจัดให้มีบริการสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง

อนึ่ง การกระจายอำนาจในรูปแบบดังกล่าว มิได้ขัดแย้งกับขอบเขตพื้นที่ในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ องค์กรที่ได้รับอำนาจสามารถจัดให้มีบริการในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจการขององค์กรเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐกำหนดไว้ผ่านกฎหมายท้องถิ่นหรือกฎระเบียบของรัฐ และไม่มีอำนาจในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตของภารกิจที่ตนดำเนินการได้โดยพลการ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงมีส่วนช่วยให้รัฐสามารถลดภาระในการบริหารจัดการและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁷²

3. การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยมีลักษณะสำคัญ คือ การที่หน่วยงานส่วนกลางลดบทบาทในการควบคุมการบริหารจัดการงบประมาณ และการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง การจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวมักอยู่ในรูปแบบของงบประมาณก้อนเดียว (block grant) ซึ่งมอบความยืดหยุ่นให้แก่หน่วยงานในระดับพื้นที่ในการบริหารจัดการงบประมาณและกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายตามความจำเป็นและบริบทเฉพาะของพื้นที่

รูปแบบการกระจายอำนาจทางการคลังนี้ ทำให้หน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทหลักในการกำกับทิศทางและกำหนดนโยบายโดยรวม ขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติการได้รับอำนาจและความรับผิดชอบมากขึ้นในการตัดสินใจบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเองอย่างอิสระ การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าว เอื้อให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานในระดับพื้นที่มีความใกล้ชิดและเข้าใจบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และปัญหาของชุมชนตนเองได้อย่างลึกซึ้ง⁷³

⁷² ประยูร กาญจนกุล (เชิงอรรถ 56).

⁷³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (วิญญูชน 2546) 20.

2.2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.7.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความหมายและคำนิยามจากผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน โดยมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แม้จะมีการใช้สำนวนและรายละเอียดที่แตกต่างกันไป ดังนี้

เดเนียล วิท นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน ดังนั้น การบริหารปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน”⁷⁴

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”⁷⁵

วิลเลียม เอ ร็อบสัน นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ”⁷⁶

แฮร์ริส จี มอนตาญู นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความพิศชอบ ซึ่งตนสามารถใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด”⁷⁷

⁷⁴ เดเนียล วิท (Daniel Witt), *Comparative Survey of Local Government and Administration* (National Institute of Development Administration 1967) 317.

⁷⁵ องค์กรบริหารส่วนตำบลนาตาล, ‘รายงานผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรบริหารส่วนตำบลนาตาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565’ (2565) <<https://natanubon.go.th/files/dynamiccontent/file-288122-165310490729065275.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2567.

⁷⁶ ร็อบสัน, วิลเลียม เอ. (William A. Robson), *The Development of Local Government* (George Allen & Unwin 1931) 254.

⁷⁷ มอนตาญู, แฮร์ริส จี. (Harris G. Montagu), *Local Government in Many Lands: A Comparative Study* (P. S. King & Son, Ltd., 1926) 267.

โกวิท พวงงาม นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ”⁷⁸

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองรัฐที่รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย”⁷⁹

2.2.7.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

การบริหารประเทศนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ หากงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อการบริการในชุมชนต่าง ๆ การจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้และงบประมาณของตนเอง ซึ่งจะสามารถใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร และเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน การให้บริการจากรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้อย่างตรงจุดและรวดเร็ว

3. เพื่อความประหยัด

การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยให้สามารถจัดเก็บภาษีอากรภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในการบริหารกิจการของท้องถิ่น การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางที่จะต้องใช้ในการสนับสนุนท้องถิ่นทั่วประเทศ และแม้ว่าจะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล แต่ก็มีกำหนดเงื่อนไขอย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย

⁷⁸ โกวิท พวงงาม (เชิงอรธ 64).

⁷⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น* (สถาบันพระปกเกล้า 2546) 9.

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและเข้ารับตำแหน่งในการบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและการเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸⁰

2.2.7.3 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจในการปกครองมีแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องที่มาของอำนาจรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดหลัก ได้แก่ (1) แนวคิดที่มองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) และ (2) แนวคิดที่เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองที่มีมานานแต่โบราณ หากพิจารณาจากแนวความคิดทั้งสอง จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบทางการมีลักษณะที่สำคัญ โดยเฉพาะในด้านการรับรองสถานะตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยรัฐกลางจะมีบทบาทในการกำกับดูแลตามกรอบที่กฎหมายกำหนด การกระจายอำนาจในลักษณะนี้สามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

ก. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

การกระจายอำนาจในด้านนี้เกี่ยวข้องกับการมอบหมายอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ข. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

การจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติในท้องถิ่นเพื่อการตรากฎหมายและการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นสูงสุดเพื่อบริหารจัดการองค์กร

ค. การกระจายอำนาจทางการเงิน (Fiscal Decentralization)

การให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

2) การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ

⁸⁰ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555) 14 -15.

การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) หรือที่เรียกว่า การปกครองตนเอง (Self Government) มีลักษณะสำคัญสะท้อนถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆ โดยมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการปกครอง เช่น สังคมและวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม การนับถือญาติ การประกอบอาชีพ การกระจายความมั่งคั่ง โครงสร้างทางชนชั้นและกลุ่มสถานภาพ รวมถึงผู้นำชุมชน การปกครองแบบไม่เป็นทางการนี้มักไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือเป็นทางการ และมักดำเนินการในลักษณะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งอาจมีลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ ขึ้นอยู่กับบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละชุมชน การตัดสินใจมักเกิดจากการประชุมกลุ่มหรือการปรึกษาหารือในระดับชุมชน ซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

1) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่มีโครงสร้างเฉพาะขององค์กร ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

ก. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว ถือเป็นการจัดโครงสร้างที่ง่ายที่สุด โดยมีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างระดับบนและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างระดับล่างเพียงชั้นเดียว ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานเอกประสงค์ โครงสร้างรูปแบบนี้เน้นการรวมเป้าหมายโดยรวมทั้งหมดไว้ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน โดยสามารถนำมาบูรณาการเป็นหน่วยบริการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายทำได้ง่ายและมีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการปกครองแบบนี้เหมาะสมกับประเทศที่มีขนาดเล็กและประชากรไม่มาก เนื่องจากในประเทศขนาดใหญ่ที่มีประชากรจำนวนมาก อาจเกิดปัญหาในการให้บริการที่ไม่ทั่วถึงและไม่สามารถดำเนินกิจกรรมขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ประกอบด้วยรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและรัฐบาลท้องถิ่นที่แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับกลาง และ (2) ระดับพื้นฐาน โดยระดับพื้นฐานเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ประเทศที่มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศ

ญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสองประเทศเป็นรัฐเดี่ยวและมีระบบการปกครองในลักษณะราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น

ค. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น ประกอบด้วยรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและรัฐบาลท้องถิ่นที่มี 3 ระดับ ได้แก่ (1) ท้องถิ่นระดับบน (2) ท้องถิ่นระดับกลาง และ (3) ท้องถิ่นระดับล่าง รูปแบบนี้ได้รับความนิยมในประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่และมีประชากรมาก โดยท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดจะทำหน้าที่ให้บริการครบทุกอย่าง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกและรวดเร็วที่สุด ขณะที่หน่วยท้องถิ่นขนาดกลางจะทำหน้าที่ในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยช่วยให้สามารถดำเนินกิจกรรมขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸¹

2.2.7.4 หลักการแบ่งบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดพื้นฐานที่ใช้ในการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ หมายถึง ประโยชน์ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ ซึ่งเป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกัน และมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการในกิจกรรมเหล่านี้ จำเป็นต้องอาศัยองค์กรส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ โดยในกรณีที่รัฐมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ รัฐจะต้องควบคุมนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ ตัวอย่างของกิจกรรมดังกล่าว ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการดูแลความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หมายถึง ประโยชน์ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเฉพาะ ซึ่งกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่ส่งผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบต่อพลเมืองในท้องถิ่นอื่น หรือที่เรียกว่า "Spillover Effects" ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจกรรมเหล่านั้น⁸²

⁸¹ ภริมย์พร ไชยยนต์, 'การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2557) 157-160.

⁸² ประเสริฐ ญ นคร, 'การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น' (2555) <<https://www.kpi.ac.th/media/pdf/Mr.Prasert.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2567.

2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

การพิจารณาคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการ ถือเป็นเรื่องสำคัญ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะควรก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่ภารกิจบางประการในการจัดบริการสาธารณะต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่ และต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรหลายแห่ง ในขณะที่ภารกิจบางประการอาจไม่ซับซ้อนหรือไม่ต้องการเทคนิคมากนัก ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะ จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถอื่น ๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ควรคำนึงถึงความประหยัด โดยสามารถใช้งบประมาณที่น้อยที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะมี 2 ประการหลัก คือ (1) มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง และ (2) มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยการใช้บริการที่ต่ำ ซึ่งการประหยัดต่อขนาดจะเกิดขึ้นเมื่อมีจำนวนผู้ใช้บริการมากหรือเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่พอสมควร หากเป็นชุมชนขนาดเล็ก อาจจำเป็นต้องพิจารณาการผลิตร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดทำบริการ⁸³

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Local Accountability)

กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนในระดับใด ควรมอบหมายให้หน่วยการปกครองในระดับนั้นเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบจากชุมชนนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด หากกิจกรรมดังกล่าวต้องตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ หรือของชาติในภาพรวม ควรมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักการนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า การจัดบริการสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง หากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำไม่สามารถดำเนินการได้ หรือหากสามารถดำเนินการได้ อาจมีปัญหกระทบต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือสร้างผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงขึ้นจึงสามารถเลือกดำเนินการบริการสาธารณะได้ในกรณีที่จำเป็น⁸⁴

⁸³ เพิ่งอ้าง 45

⁸⁴ กระทรวงมหาดไทย, 'การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น' (ม.ป.ป.) <<https://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>> สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568.

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability)

หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด คือ หน่วยการจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังนี้ (1) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีระดับใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด โดยมีความสามารถในการวางแผนการผลิตและหารายได้สำหรับการจัดบริการได้อย่างครบถ้วน และ (2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่บริการครอบคลุมการให้บริการประชาชน และมีพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการบริการโดยสมบูรณ์ โดยประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตและควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด⁸⁵

6. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale)

ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หมายถึง ขนาดของชุมชนหรือจำนวนประชากรในชุมชนที่เหมาะสม ซึ่งสามารถทำให้การจัดบริการนั้น ๆ มีประสิทธิภาพสูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นจำนวนประชากรที่สามารถทำให้ต้นทุนการจัดบริการสาธารณะต่ำที่สุด โดยการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจะต้องคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ซึ่งการจัดบริการสาธารณะควรต้องคำนึงถึงความประหยัด โดยสามารถใช้ทรัพยากรที่น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้คนจำนวนมากที่สุด

7. หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Policy Operation Units)

หลักการนี้ คือการนำเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันเพื่อวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ โดยอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่มีความสามารถและความรับผิดชอบสูงสุดต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพสูงสุด) เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาบริหารได้ อาจมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนประชากรที่สามารถจัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจต้องเป็นประชากรจากหลายตำบลหรือหลายอำเภอรวมกัน ดังนั้น ทางเลือกที่เหมาะสม คือการแยกหน่วยกำหนด

⁸⁵ สัณญา เคนาภูมิ. ‘การบริหารการจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ 13 วารสารการบริหารงานพัฒนา 1080 <<https://so01.tci-thaijo.org/index.php/JDAR/article/download/263715/175986>> สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568.

นโยบายและหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่สามารถให้บริการได้ในต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือเป็นหน่วยงานที่แยกต่างหาก⁸⁶

8. หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ
การกำหนดหน้าที่การจัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่

กิจการขนาดใหญ่ หมายถึงบริการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถในระดับสูง จึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการวิจัยพัฒนา เป็นต้น ในกรณีที่ต้องคุ้มครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการดังกล่าวได้ แต่ขาดงบประมาณ รัฐสามารถสนับสนุนด้วยการให้เงินอุดหนุน หรือกำหนดกลไกอื่น เช่น การจัดตั้งองค์กรร่วม หรือการถือหุ้นร่วมกับเอกชน

2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน

กิจการประเภทนี้ เป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ใช้งบประมาณไม่มาก และไม่จำเป็นต้องใช้เทคนิคขั้นสูง เช่น การให้มีสุสาน การขนส่งสาธารณะระดับท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การดูแลชายหาด และการจัดแสงสว่างตามถนน เป็นต้น ซึ่งหากดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าใจบริบทของพื้นที่ก็จะเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

9. หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ
การแบ่งบทบาทตามประเภทขององค์กรในการจัดบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

1) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ

เป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเอกภาพของประเทศ และมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ (1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน และ (2) รัฐสามารถจัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยแบ่งเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ (1) การป้องกันประเทศ (2) ความมั่นคงภายใน (3) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และ (4) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นบริการที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ (1) ภารกิจที่

⁸⁶ กระทรวงมหาดไทย (เชิงอรธ 84)

เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และ (2) ภารกิจที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

3) บริการสาธารณะในรูปแบบขององค์กรร่วม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันจัดตั้งหน่วยงานร่วม เช่น สหการหรือบริษัทจำกัด เพื่อจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน โดยสามารถโอนภารกิจบางส่วนให้แก่หน่วยงานร่วมนี้ได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระของแต่ละท้องถิ่น

4) บริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแล

เป็นบริการที่มีผลกระทบทั้งระดับชาติและท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษา ซึ่งต้องอาศัยนโยบายและมาตรฐานจากรัฐ ขณะเดียวกันต้องมีความยืดหยุ่นตามบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น การสร้างโรงเรียนหรือจัดการศึกษานอกระบบเพื่อส่งเสริมทักษะอาชีพ จึงต้องใช้ความร่วมมือระหว่างทั้งสองระดับของการปกครอง⁸⁷

2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง

2.3.1 ทฤษฎีการพัฒนาคุณภาพให้บริการด้านขนส่ง

Parmenter (2007)⁸⁸ ได้ระบุว่า ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) เป็นเครื่องมือในการประเมินความก้าวหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานจริงกับเกณฑ์มาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน องค์กรสามารถนำผลจากการวัดและประเมินความก้าวหน้าไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักควรมีความสอดคล้องกับพันธกิจหลักขององค์กร และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งสามารถระบุเป็นหน่วยตัวเลขได้อย่างชัดเจน เพื่อสะท้อนถึงระดับของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

การประเมินคุณภาพการให้บริการถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของระบบการบริหารจัดการขนส่งสาธารณะ ซึ่งสามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ใช้บริการ และส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการในระยะ

⁸⁷ อารีย์ ปะจะกุล, 'ประเมินมาตรฐานการให้บริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลนครลำปาง' (การค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2555) 69-70.

⁸⁸ Parmenter, D., *Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPIs*. Hoboken (John Wiley & Sons 2007) 106.

ยาว อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพการให้บริการอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความเข้าใจและทัศนคติของผู้ใช้บริการด้วย

การวัดระดับคุณภาพการให้บริการของระบบขนส่งสาธารณะสามารถดำเนินการได้ในหลากหลายด้าน เช่น ด้านเวลาในการจอดเทียบสถานีเปรียบเทียบกับเวลาที่กำหนดไว้ในตารางการเดินรถ ด้านการเข้าถึงของผู้ใช้บริการ ด้านการบำรุงรักษาระบบ และด้านการรักษาความปลอดภัย เป็นต้น⁸⁹

2.3.2 ทฤษฎีรูปแบบการขนส่งผู้โดยสารในเขตเมือง

ทฤษฎีรูปแบบการขนส่งผู้โดยสารในเขตเมือง (theory of urban passenger transportation models) ของวูชิค (Vuchic)⁹⁰ ศาสตราจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการขนส่งสาธารณะ แห่งมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย เป็นกรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการวิเคราะห์ระบบการขนส่งผู้โดยสารในเขตเมือง โดยเน้นย้ำว่า การให้บริการขนส่งผู้โดยสารไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากผู้ให้บริการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยหลักการพื้นฐานของการให้บริการระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความต้องการของผู้โดยสาร ซึ่งประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่

1. ความสามารถในการเดินทาง (availability)
2. ความตรงต่อเวลา (punctuality)
3. ความเร็วหรือระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทาง (speed/travel time)
4. ความสะดวกสบายของยาน พาหนะ ความปลอดภัย (safety and security) และ
5. ค่าใช้จ่ายที่ผู้โดยสารต้องรับภาระ (user cost)⁹¹

โดยทั้ง 5 ประการนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของระบบขนส่งมวลชนในเขตเมือง

โดยสรุปแล้ว จากการศึกษา พบว่า แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางที่จะนำมาปรับใช้ ซึ่งมีความเป็นมาอย่างยาวนานและมีความสำคัญอย่างยิ่งบนพื้นฐานของ

⁸⁹ ณัฐพงษ์ แด้มแก้ว และอัมพร ช่วยสุข, ‘แนวทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ด้านการขนส่งมวลชนภายใต้แนวคิดเมืองอัจฉริยะ: กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต’ (2567) 8 วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย 629.

⁹⁰ Vuchic, V. R., *Urban Public Transportation System and Technology* (Prentice – Hall 1981) 195.

⁹¹ กิตติพงศ์ ชัยกิตติภรณ์, ‘การพัฒนาการให้บริการรถโดยสารประจำทางองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ตามทัศนคติและความต้องการของประชาชน’ (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร 2558) 20-25.

การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะกับประชาชนทั่วไปนั้นมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ (1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง และ (2) แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อความแตกต่าง ได้แก่ ความต้องการของประชาชน โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครอง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีที่นำมาใช้ นโยบายของรัฐ และมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจแนวทางการพัฒนาและรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลายอย่างครบถ้วน ซึ่งบทถัดไปจะมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครอง ความเป็นมา นโยบาย และมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแง่มุมต่าง ๆ อย่างลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น



บทที่ 3

นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลชน ประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ และประเทศไทย

ระบบคมนาคมขนส่ง นับเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม ประเทศที่มีระบบคมนาคมขนส่ง ซึ่งมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย ตรงต่อเวลา และมีต้นทุนที่เหมาะสม ย่อมสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้อย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้ง ยังมีบทบาทในการเชื่อมโยงฐานการผลิตภายในภูมิภาค ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการพัฒนาเมืองและสังคมอย่างเป็นระบบและยั่งยืน นอกจากนี้ ระบบคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพยังมีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมถึงสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายในประเทศในระยะยาว ทั้งยังเอื้อต่อการเชื่อมโยงพื้นที่ภายในประเทศอย่างทั่วถึงและสะดวกสบาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนในทุกมิติ ดังนั้น การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง และสังคม รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในระยะยาว

เนื้อหาในบทที่ 3 มุ่งเน้นการศึกษาความเป็นมาในการจัดให้มีบริการสาธารณะด้านระบบราง โดยพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดการรูปแบบการปกครอง นโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ตลอดจนศึกษาบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและปฏิบัติการ ทั้งในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นหนึ่งในประเทศที่มีเอกลักษณ์และความก้าวหน้าในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน วัฒนธรรมอาหารที่เป็นที่รู้จักในระดับสากล ตลอดจนสวัสดิการ และโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับการใช้ชีวิตของประชาชนอย่างรอบด้าน

หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนญี่ปุ่นอย่างมีนัยสำคัญ คือ เครือข่ายระบบรถไฟ ซึ่งมีความทันสมัย สะอาด และตรงต่อเวลาอย่างเคร่งครัด ถึงขั้นหากขบวนรถไฟออกก่อนหรือช้าเพียงไม่กี่วินาที บริษัทผู้ให้บริการจะออกแถลงการณ์ขอโทษผู้โดยสารโดยทันที ระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพนี้ ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่พึ่งพาการเดินทางด้วยรถไฟเป็นหลัก โดยเฉพาะในกรุงโตเกียวที่มีสัดส่วนผู้โดยสารใช้บริการรถรางมากถึงร้อยละ 60⁹² ญี่ปุ่น ถือเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ด้วยเหตุนี้ การศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ามหานครของญี่ปุ่นจึงเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของไทย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น

3.1.1 ความเป็นมาในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ามหานครทั่วประเทศญี่ปุ่น

ในรัชสมัยของสมเด็จพระจักรพรรดิเมจิ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา และพัฒนาสถาบันทางการเงิน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตทางอุตสาหกรรม การเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประชาชนชาวญี่ปุ่นยังเริ่มคิดค้นและพัฒนานวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาเครือข่ายรถไฟที่ช่วยในการขนส่งและเชื่อมโยงเมืองต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ⁹³

รถไฟสายแรกของประเทศญี่ปุ่น ถูกสร้างขึ้นในปี ค.ศ. 1872 โดยเป็นเส้นทางระหว่างกรุงโตเกียวและเมืองโยโกฮามะ การก่อสร้างและการดำเนินงานของรถไฟสายดังกล่าว อยู่ภายใต้การดูแลของการรถไฟแห่งรัฐบาลญี่ปุ่น (Japan Government Railways: JGR) โดยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ รถไฟดังกล่าวใช้หัวรถจักรที่นำเข้ามาจากประเทศอังกฤษและวิ่งบนรางเดี่ยว⁹⁴ ในช่วงเวลาเดียวกัน ประเทศไทยอยู่ระหว่างการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายแรกจากกรุงเทพฯ ไปยังนครราชสีมา ซึ่งเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2439 ภายหลังจากการเปิดใช้งานรถไฟสายแรก รัฐบาลญี่ปุ่น

⁹² อนรรฆพร ลายวิเศษกุล, ‘ญี่ปุ่นกับการสร้างชาติด้วยวัฒนธรรมการเดินทางระบบรถไฟ’ (ม.ป.ป.) <https://urbancreature.co/japans-railway-system/?fbclid=IwAR1qAWTq3-B6BhY2bo-7fxyVL_pof3DqHlTlVtCuLVDwhre-0YYGLQUBO4> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.

⁹³ สมประวิม มั่นประเสริฐ, ‘การฟื้นฟูเมจิ: การปฏิรูปที่สร้างสมดุลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และคนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจ’ (30 สิงหาคม 2021) <<https://thestandard.co/meiji-restoration-interest-group-and-people-in-economy/>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.

⁹⁴ คำว่า “รถไฟรางเดี่ยว หรือ โมโนเรล (Monorail)” เป็นระบบขนส่งทางรางชนิดหนึ่ง ต่างจากระบบเดิมแทนที่จะมีราวเหล็กสองราวประกอบเป็นรางกลับมีลักษณะเป็นราวเหล็กเส้นเดียวให้รถวิ่งผ่าน

มีนโยบายขยายเส้นทางรถไฟเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม การขยายโครงข่ายระบบรางประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านงบประมาณ ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้า ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการก่อสร้างและขยายเส้นทางรถไฟ โดยบริษัทเอกชนรายแรกที่ได้รับสัมปทานให้ดำเนินการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายหลักโทโฮคุ (จากสถานีอุเอโนะถึงเมืองอาโอโมริ) และเส้นทางสายย่อย (จากโอมิยะถึงทะเลสาบคาคิ) คือ บริษัท Nippon Railway Company ทั้งนี้ การก่อสร้างทางรถไฟทั้งสองสายอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาล ขณะที่ค่าใช้จ่ายเป็นความรับผิดชอบของบริษัทเอกชน หลังจากนั้นได้มีบริษัทเอกชนรายอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการขยายโครงข่ายรถไฟเพิ่มเติม ทำให้ภายในระยะเวลากว่า 10 ปี ระบบขนส่งทางรางของญี่ปุ่นเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องและได้รับความนิยมแพร่หลายเช่นเดียวกับการพัฒนาระบบรถไฟในประเทศอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1906 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนกิจการทางรถไฟมาเป็นของรัฐ (Railway Nationalization Act) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการระบบรางได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1907 อย่างไรก็ตาม การผนวกกรมกิจการรถไฟจากภาคเอกชนเข้าสู่การดำเนินงานของรัฐ ส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากจนไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพียงพอสำหรับการขยายเส้นทางรถไฟไปยังพื้นที่ห่างไกล เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยกิจการรถรางเบา (Light Railway Act) ซึ่งอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินกิจการระบบรถรางเบา (Light Railway) ได้⁹⁵

ต่อมา เมื่อจำนวนประชากรในกรุงโตเกียวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความต้องการระบบขนส่งมวลชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1917 ญี่ปุ่นได้ก่อสร้างระบบรถไฟใต้ดินสายแรกของประเทศขึ้นในกรุงโตเกียว นับเป็นระบบรถไฟใต้ดินแห่งแรกของทวีปเอเชีย โดยได้รับแรงบันดาลใจจากระบบรถไฟใต้ดินในลอนดอน ปารีส และนิวยอร์ก เส้นทางดังกล่าว คือ เส้นทางสายกินซ่า (Tokyo Metro Ginza Line)⁹⁶ ซึ่งต่อมาได้มีการขยายเส้นทางเพิ่มเติม ได้แก่ สายมารุโนะอุจิ (Marunouchi Line) และ สายฮิบิยะ (Hibiya Line) ในปี ค.ศ. 1930 ในช่วงแรก รถไฟใต้ดินในญี่ปุ่นส่วนใหญ่ให้บริการแก่ประชาชนที่มีฐานะ เนื่องจากอัตราค่าโดยสารค่อนข้างสูง⁹⁷ อย่างไรก็ตาม ระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่นโดยเฉพาะรถราง ยังคงมีบทบาทสำคัญในการให้บริการประชาชนทั่วไป ทั้งนี้

⁹⁵ SmokedSalmon, ‘ประวัติศาสตร์รถไฟญี่ปุ่น ตอนที่ 1’ (13 มิถุนายน 2022) <<https://www.marumura.com/japan-train-1/>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.

⁹⁶ Post Today, ‘ทำไมรถไฟญี่ปุ่นล้ำหน้ากว่าไทยทั้ง ๆ ที่เริ่มพร้อม ๆ กัน’ (10 กันยายน 2564) <<https://www.posttoday.com/internationalnews/662880?fbclid=IwAR2yEyRs4uPoh5>> สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2566.

TaxmJBCE6peVCOvT_EXm498rITcq6o8lw00w8v4Qe8

⁹⁷ Tunnel Time, ‘The History of public transportation in Tokyo’ <<https://www.tunneltime.io/blog/the-history-of-public-transportation-in-tokyo>> accessed 6 January 2023.

ภายในปี ค.ศ. 1932 มีบริษัทรางทั้งหมด 82 แห่งใน 65 เมือง ครอบคลุมเส้นทางรวมระยะทาง 1,479 กิโลเมตร และสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากถึง 2.6 พันล้านคนต่อปี⁹⁸

ในปี ค.ศ. 1938 ประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้ระบบขนส่งทางรถไฟทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายโอนกิจการรางเอกชนที่เหลือทั้งหมดมาอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐอีกครั้ง เนื่องจากภาวะสงครามทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะแร่เหล็ก รัฐบาลจึงมีมาตรการรื้อถอนรางรถไฟเป็นจำนวนมาก รางคู่บางเส้นทางถูกปรับลดให้เหลือเพียงรางเดี่ยว (Monorail) ขณะที่บางเส้นทางถูกยกเลิกและรื้อถอนออกทั้งหมด นอกจากนี้ การให้บริการรถไฟก็ถูกจำกัดลง เพื่อนำทรัพยากรไปสนับสนุนการดำเนินงานทางทหารเป็นหลัก หลังจากสงครามสิ้นสุดลง อเมริกาเหนือและยุโรปเริ่มให้ความสำคัญกับการใช้รถยนต์เป็นหลัก ทำให้ระบบรางลดบทบาทลงอย่างรวดเร็ว

ในช่วงทศวรรษ 1960 ญี่ปุ่นเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การเป็นเจ้าของรถยนต์ส่วนตัวเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย การขยายตัวของการใช้รถยนต์นำไปสู่ปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบราง ทำให้ตารางเวลาการเดินทางล่าช้า จนในที่สุดหลายเมืองเริ่มทยอยยกเลิกระบบราง ต่อมา ระบบรถไฟใต้ดินได้เข้ามาแทนที่ระบบรางในเมืองใหญ่ ได้แก่ เมืองโตเกียว โอซาก้า และนาโกย่า ขณะที่เมืองขนาดกลางในภูมิภาคอื่น ๆ เช่น เมืองเซนได ฟุกุโอกะ และซัปโปโร เริ่มมีการวางแผนก่อสร้างระบบรถไฟใต้ดิน เพื่อรองรับความต้องการในการเดินทางของประชาชน⁹⁹

อนึ่ง ลักษณะภูมิประเทศของประเทศญี่ปุ่น ประกอบไปด้วยภูเขาสูงและเส้นทางที่คดเคี้ยวในหลายพื้นที่ ได้กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ระบบรถไฟแบบดั้งเดิมไม่สามารถให้บริการด้วยความเร็วสูง ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ริเริ่มโครงการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง หรือที่รู้จักกันในชื่อ “ชินคันเซ็น” (Shinkansen) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบขนส่งทางราง¹⁰⁰

ชินคันเซ็น (Shinkansen) นับเป็นรถไฟความเร็วสูงสายแรกของโลก เปิดให้บริการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1964 บนเส้นทางระหว่างกรุงโตเกียวถึงเมืองชินโอซาก้า ด้วยความเร็วประมาณ 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการเสนอโครงการดังกล่าว มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่า ในอนาคตระบบขนส่งทางอากาศจะกลายเป็นรูปแบบหลักของการเดินทาง และอาจส่งผลให้ระบบรถไฟล้าสมัย อย่างไรก็ตาม Shinji Sogo ประธานการรถไฟแห่งชาติ

⁹⁸ FS Newsletter, ‘For a happy, Sustainable Future, Initiatives from Japan, For the World’ (31 December 2007) <https://www.japanfs.org/sp/en/news/archives/news_id027840.html> accessed 21 September 2023.

⁹⁹ Utsunomiya, K., ‘Feature: New Promise of LRT Systems When will Japan Choose Light Rail Transit’ (2003) 38 Japan Railway & Transport Review 10, 16.

¹⁰⁰ Smoked Salmon, ‘ประวัติศาสตร์รถไฟญี่ปุ่น ตอนที่ 1’ (13 มิถุนายน 2565) <<https://www.marumura.com/japan-train-1/>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.

ญี่ปุ่น (Japanese National Railways: JNR) และ Hideo Shima หัวหน้าวิศวกร ได้ยืนยันในแนวคิด การพัฒนารถไฟความเร็วสูง และสามารถผลักดันโครงการจนสำเร็จ ซึ่งทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็น ชาติแรกที่มีระบบรถไฟความเร็วสูงที่ทันสมัย ภายหลังการเปิดให้บริการชินคันเซ็นได้รับความนิยม อย่างรวดเร็ว โดยมีจำนวนผู้โดยสารสูงถึง 100 ล้านคนภายในระยะเวลาไม่ถึง 3 ปี ถือเป็นยุคทองของ การพัฒนาระบบรถไฟในญี่ปุ่น จากความสำเร็จดังกล่าว มีการขยายเส้นทางเพิ่มเติมสายชินโยชินคัน เซ็น (Sanyo Shinkansen) จากเมืองโอซาก้าไปยังเมืองฮิโรชิม่า และเมืองฟูกูโอกะ โดยเปิดให้บริการ ในปี ค.ศ. 1975

นอกเหนือจากการขยายเส้นทางรถไฟชินคันเซ็น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินโครงการก่อสร้างราง เพิ่มเติมสำหรับเส้นทางรถไฟที่ยังคงเป็นรางเดี่ยว อย่างไรก็ตาม แผนการพัฒนาดังกล่าวต้อง หยุดชะงักลง เนื่องจากการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานของระบบรถไฟความเร็วสูง รวมถึงการใช้จ่ายในโครงการที่ไม่จำเป็น ทำให้หน่วยงานดังกล่าว ประสบปัญหาหนี้สินสะสมสูงถึง 280 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ ด้วยปัญหาทางการเงินที่เกิดขึ้น การรถไฟ แห่งชาติญี่ปุ่นมีมาตรการปรับขึ้นค่าโดยสาร ส่งผลให้ราคาสูงเกินกว่าที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถ รับภาระได้ ทำให้จำนวนผู้โดยสารลดลงอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 การรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่นได้รับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากหน่วยงาน ของรัฐเป็นบริษัทเอกชน ตามมติของรัฐสภาญี่ปุ่น โดยกิจการรถไฟถูกถ่ายโอนไปยังกลุ่มบริษัทรถไฟ ญี่ปุ่น (Japan Railway Group: JR Group) ซึ่งประกอบด้วยบริษัทในเครือ 6 แห่ง ที่แบ่งตามภูมิภาค ได้แก่ (1) JR-Central (2) JR-West (3) JR-East (4) JR-Hokkaido (5) JR-Shikoku และ (6) JR-Kyushu การแปรรูประบบรถไฟเป็นเอกชนก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างองค์กรและเพิ่มประสิทธิภาพ ในการดำเนินงาน ส่งผลให้ระบบขนส่งทางรถไฟของญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้าน คุณภาพของการบริการ ความรวดเร็ว และความปลอดภัย จนสามารถก้าวขึ้นเป็นผู้นำด้านการพัฒนา ระบบรถไฟของโลก นอกเหนือจากบริษัทเดินรถตามภูมิภาคแล้ว JR Group ยังมีบริษัทย่อย 3 แห่ง ที่รับผิดชอบด้านต่าง ๆ ได้แก่ (1) บริษัท JR Freight ดูแลเกี่ยวกับการขนส่งสินค้า (2) สถาบันวิจัย เทคโนโลยีการไฟฟ้า (Railway Technical Research Institute: RTRI) ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีรถไฟ และ (3) บริษัทระบบสารสนเทศ JR (JR Information Systems) ดูแลเกี่ยวกับ ระบบสารสนเทศของเครือข่ายรถไฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันวิจัยเทคโนโลยีการรถไฟมีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาเทคโนโลยีระบบรางของญี่ปุ่น ทั้งในด้านมาตรฐานความปลอดภัย นวัตกรรมโครงสร้าง พื้นฐาน และการออกแบบรถไฟความเร็วสูงที่สามารถใช้งานได้ทั้งบนรางแคบและรางมาตรฐาน และ ด้วยการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ทำให้อุตสาหกรรมรถไฟของญี่ปุ่นมีมาตรฐานสูงทั้งด้านคุณภาพในการ

ให้บริการ ความรวดเร็ว ความปลอดภัย และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศชั้นนำในด้านการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของโลกในปัจจุบัน¹⁰¹

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ในอดีตระบบรางเบา ถือเป็นระบบขนส่งมวลชนที่มีบทบาทสำคัญในการเดินทางของประชาชนในหลายจังหวัดของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงข่ายขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า เช่น รถไฟและการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความสำคัญของรถรางเบาลดลงและถูกทยอยยกเลิกการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังคงมีระบบรางให้บริการอยู่ในบางพื้นที่ เช่น รถรางฮิโรชิม่า ซึ่งเป็นระบบรางที่มีโครงข่ายยาวที่สุดในญี่ปุ่น เปิดให้บริการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1910 มีระยะทางรวม 35.1 กิโลเมตร ครอบคลุม 6 เส้นทาง และให้บริการมากกว่า 80 สถานี โดยมีอัตราค่าโดยสาร 180 ถึง 280 เยน โดยรถรางฮิโรชิม่ายังคงเป็นระบบขนส่งหลักของประชาชนในเมือง เนื่องจากมีความสะดวกและรวดเร็ว แม้พลาตอร์มหนึ่งผู้โดยสารต้องรอเพียง 15 ถึง 20 นาทีเท่านั้น และสามารถเข้าถึงสถานที่สำคัญต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของเมือง จะเห็นได้ว่าระบบรางในญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ¹⁰²

3.1.2 โครงสร้างการบริหารจัดการระบบการขนส่งของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นหนึ่งในประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชีย โดยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้ระบอบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมเด็จพระจักรพรรดิเป็นประมุขของรัฐ เช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว โดยมีโครงสร้างการบริหารราชการแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government)

การบริหารราชการส่วนกลางอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Chief Justice of the Supreme Court) และผู้พิพากษาท่านอื่น ๆ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีหน้าที่กำกับดูแลสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงต่าง ๆ รวม 12 กระทรวง ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการและทบวง (Agency) จำนวน 24 แห่ง รวมถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

¹⁰¹ Smoked Salmon, ‘ประวัติศาสตร์รถไฟญี่ปุ่น ตอนที่ 2’ (16 สิงหาคม 2565) <<https://www.marumura.com/japan-train-1/>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.

¹⁰² โป๊ท Japan Perspective, ‘ตระเวนนั่งรถรางสุดคลาสสิกที่ 5 เมืองท่องเที่ยวยอดนิยมในญี่ปุ่น’ (15 สิงหาคม 2562) <<https://kiji.life/5-japan-trams/>> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566.

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- 1) ระดับจังหวัด (Prefectures) มีจำนวนทั้งสิ้น 47 จังหวัด
- 2) ระดับเทศบาล (Municipalities) มีจำนวนรวม 3,235 เทศบาล ซึ่งในจำนวนนี้มีเทศบาลขนาดใหญ่ 12 แห่ง โดยเทศบาลระดับนี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (ก) เทศบาลนคร (Cities) (ข) เทศบาลเมือง (Towns) และ (ค) เทศบาลตำบล (Villages)¹⁰³

การปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศญี่ปุ่นได้ยอมรับปฏิญญา Potsdam เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1945 ส่งผลให้มีประเทศญี่ปุ่นดำเนินการปฏิรูปในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของกองบัญชาการใหญ่ของกองทัพพันธมิตร โดยการปฏิรูปดังกล่าวให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ระดับท้องถิ่น ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตนเอง ต่อมามีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947¹⁰⁴ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในหมวดที่ 8 รวมทั้งสิ้น 4 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 92 ถึง 95 นับได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้หลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองญี่ปุ่น ซึ่งมีสถานะในระดับเดียวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริบไตโดยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) อำนาจอธิปไตย (2) อำนาจอธิปไตย และ (3) อำนาจตุลาการ¹⁰⁵

มาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวระบุไว้ว่า “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตราขึ้นโดยกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น”¹⁰⁶ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น¹⁰⁷ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947

หลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น คือ การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้ทุกกรณี ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดข้อห้าม โดยถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน

¹⁰³ โกวิท พวงงาม (เชิงอรรถ 64) 57-58.

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1947

¹⁰⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘ระบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น’ (1996) 13 วารสารญี่ปุ่นศึกษารัฐศาสตร์ 196, 210.

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1947 มาตรา 92

¹⁰⁷ Local Autonomy Law 1947

และชุมชนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการสาธารณะตามหน้าที่ของตนได้ อาจมีการมอบหมายให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่าดำเนินการนั้นแทน¹⁰⁸

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่

1. รูปแบบทั่วไป สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ระดับบน (Upper Tier): จังหวัด (Prefectures)

จังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมโยงการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล รวมถึงดำเนินการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ กิจกรรมที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และกิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของเทศบาล นอกจากนี้ จังหวัดยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในบางกรณี

ในปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนทั้งสิ้น 47 จังหวัด ซึ่งจำแนกตามชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ดังนี้

ก. โทะ (To): มี 1 จังหวัด ได้แก่ กรุงโตเกียว (Tokyo) ซึ่งมีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ และมีโครงสร้างการปกครองที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นพิเศษ ที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (Special Wards/Ku) จำนวน 23 เขต

ข. โด (Do): มี 1 จังหวัด ได้แก่ ฮอกไกโด (Hokkaido)

ค. ฟุ (Fu): มี 2 จังหวัด ได้แก่ โอซาก้า (Osaka) และเกียวโต (Kyoto)

ง. เคน (Ken) มี 43 จังหวัด

2) ระดับล่าง (Lower Tier) คือ เทศบาล (Municipalities)

เทศบาลเป็นหน่วยงานการปกครองระดับล่างสุด โดยให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน โดยในปัจจุบันมีทั้งเทศบาลรวมทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ก. เทศบาลนคร (Cities/Shi)

ในกลุ่มเทศบาลนคร มีเทศบาลที่ได้รับสถานะเป็น "เทศบาลมหานคร" (Designated Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่ได้รับการกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีโดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอย่างกว้างขวางเทียบเท่ากับระดับจังหวัด เมืองที่ได้รับสถานะดังกล่าว ได้แก่ เมืองโอซาก้า, เกียวโต, นาโกยา, โยโกฮามา, โกเบ, คิตะคิวชู, ซัปโปโร, คาวาซากิ, ฟูกุโอกะ, อิโรชิมะ, เซ็นได และชิบะ

¹⁰⁸ Fumio Nagai, Graduate School of Law Osaka City University, ‘การส่งเสริมประชาธิปไตยในการเมืองการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น’ (2564), (สัมมนา, สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกันสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, 3 สิงหาคม 2564).

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ริเริ่มจัดตั้ง "เทศบาลนครศูนย์กลาง" (Core Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลมหานคร

ข. เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi)

ค. เทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Muru)

2. รูปแบบพิเศษ

กฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) เขตพิเศษ (Special Ward/Ku)

เขตพิเศษ เป็นรูปแบบการปกครองที่มีเฉพาะในกรุงโตเกียว โดยเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกรุงโตเกียว เขตพิเศษแต่ละแห่งมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร อย่างไรก็ตาม เขตพิเศษยังมีข้อจำกัดบางประการเมื่อเทียบกับเทศบาลนคร เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้านการดับเพลิง ระบบประปา ระบบระบายน้ำ และการวางแผนงานในบางเรื่อง

2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰⁹ (Cooperatives of Local Authorities/ Jimu-kumiai)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดตั้งสหภาพท้องถิ่นได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการเองได้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

ก. สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative / chibu-jimukumiai)

เป็นสหภาพที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสาธารณะบางประเภทแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการขยะ การป้องกันอัคคีภัย และการศึกษาภาคบังคับ โดยเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากในท้องถิ่น

ข. สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union / Koiki-rengo)

เป็นสหภาพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1994 เพื่อดำเนินกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ และรับผิดชอบภารกิจบางประการที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้

ค. สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative)

¹⁰⁹ คำว่า “สหภาพ (Cooperatives)” หรือเรียกอีกอย่างว่า “สหการ” หมายถึง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันดำเนินการจัดการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน

เป็นสหภาพที่ได้รับการมอบหมายให้ดำเนินกิจการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ง. สหภาพธุรการราชการ (Join-Office Cooperative)

เป็นสหภาพที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรวมสำนักงานบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วยกัน

3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards)

เขตทรัพย์สิน เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองของท้องถิ่น เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

บริษัทพัฒนาท้องถิ่นเกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและจัดเตรียมสถานที่สำหรับโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภค ตามแผนพัฒนาภูมิภาค เช่น การสร้างสนามบิน การพัฒนาเมือง และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ¹¹⁰

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ระดับ (Two-Tier System) ซึ่งประกอบด้วย (1) ระดับจังหวัด (Prefectures) และ (2) ระดับเทศบาล (Municipalities) โดยทั้ง 2 ระดับ มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเท่าเทียมกัน มิได้หมายความว่าเทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของจังหวัดแต่อย่างใด หากแต่มีการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ดังนั้น จังหวัดจึงมีบทบาทเพียงให้คำแนะนำและกำหนดแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น มิได้มีอำนาจสั่งการโดยตรง

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

1. การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น การศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข และอนามัย เป็นต้น

2. การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง

เป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐบาลกลางตามกฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์ปฏิเสธภารกิจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวและรัฐบาลกลางจะต้องรับภารกิจนั้นกลับคืนไป ยกตัวอย่างกรณีที่รัฐบาลกลางออกกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจ

¹¹⁰ โกวิท พวงงาม (เชิงอรธ 64) 58-61.

ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตัดสินใจเองในบางเรื่อง เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคติดต่อ หรือการก่อสร้างสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

ภารกิจบางประเภทอาจอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ เช่น การสาธารณสุข การให้บริการสาธารณะ และการบริหารงบประมาณการคลัง ขณะที่บางภารกิจอาจอยู่ภายใต้การดำเนินงานของระดับใดระดับหนึ่งเท่านั้น เช่น ภารกิจที่ดำเนินการในระดับจังหวัด ได้แก่ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการวางแผนพัฒนาเมือง ภารกิจที่ดำเนินการในระดับเทศบาล ได้แก่ การเกษตรกรรม การจัดเก็บภาษี และบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น¹¹¹ ทั้งนี้ ปัจจุบันภารกิจที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก หากพิจารณาในแง่ของสัดส่วนจะพบว่าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายในระดับจังหวัดมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ขณะที่ระดับเทศบาลมีสัดส่วนร้อยละ 40 ของภารกิจทั้งหมด¹¹²

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในโครงสร้างการปกครอง เนื่องจากในอดีต ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ดำรงตำแหน่งผ่านการเลือกตั้งโดยตรง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงกลายเป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้จังหวัดมิได้มีสถานะเป็นเขตการปกครองของรัฐบาลกลางอีกต่อไป

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1947 ซึ่งส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยแต่เดิมมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดองค์กรและบุคลากรของจังหวัดถูกยุบเลิกไป สาเหตุจากการที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ถือเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศญี่ปุ่นครั้งสำคัญ ซึ่งส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจและเสริมสร้างความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง¹¹³

¹¹¹ สมิตี เกศวพิทักษ์, ‘การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น’, (ม.ป.ป.) <http://www.local.moi.go.th/newweb2019/web/download_file.php?filename=http://www.local.moi.go.th/newweb2019/web/assets/uploads/book/document/20200417_90011.pdf> สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2556.

¹¹² Fumio Nagai (n 108)

¹¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรธ 105).

3.1.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบขนส่งมวลชนระบบรางที่หลากหลายและครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้ รถรางในประเทศญี่ปุ่นยังมีคุณภาพสูง รวดเร็ว ปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมส่งผลให้ ประเทศญี่ปุ่นก้าวขึ้นเป็นผู้นำในด้านการพัฒนาระบบรถรางของโลกในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษา นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น เพื่อประยุกต์ใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในประเทศไทยต่อไป

3.1.3.1 เมืองโทยามะ (Toyama) จังหวัดโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น

เมืองโทยามะ (Toyama) เป็นเมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัดโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น โดยมีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,241.77 ตารางกิโลเมตร และประชากรประมาณ 406,727 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2023) เมืองโทยามะตั้งอยู่ใจกลางของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสามารถเดินทางไปยังเมืองหลักของญี่ปุ่นได้สะดวกจากทั้ง 3 มหานคร ได้แก่ (1) เมืองโตเกียว (2) เมืองนาโกย่า และ (3) เมืองโอซาก้า¹¹⁴

เทศบาลนครโทยามะเผชิญกับปัญหาหลายประการ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของเมือง เช่น ปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและอัตราการเกิดที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนผู้สูงอายุในเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งอาจนำไปสู่การหดตัวของเศรษฐกิจและภาระทางสังคมที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในด้านค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการทางสังคม นอกจากนี้ เมืองโทยามะมีพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเมืองอื่น ๆ ซึ่งทำให้การสร้างบ้านเรือนหรือชุมชนมีลักษณะกระจายออกไป โดยผลกระทบที่ตามมาคือ การสร้างถนนหนทางจำนวนมาก เพื่อให้เชื่อมโยงการเดินทางระหว่างชุมชนต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้สูงอายุและประชาชนที่ไม่มีรถยนต์ส่วนตัว ด้วยเหตุนี้ เทศบาลนครโทยามะจึงตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการคมนาคมภายในพื้นที่ รวมถึงการวางผังเมืองที่มีการกระจายตัวของบ้านเรือน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ และลดปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เทศบาลนครโทยามะจึงได้ดำเนินการจัดทำโครงการยุทธศาสตร์การปฏิรูปผังเมืองและระบบการขนส่งของเมืองอย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาเทศบาลนครโทยามะให้กลายเป็น “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) โดยมีเป้าหมายสำคัญดังนี้

¹¹⁴ Toyama Prefecture, ‘Toyama Statistics world’ (no publication date) <<https://www.pref.toyama.jp/sections/1015/lib/jinko/index.html>> accessed 11 April 2024.

1. การจัดการกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุและการลดลงของจำนวนประชากร โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้สูงอายุ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหา

2. การสร้างความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุและประชาชนภายในเขตเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มความสะดวกและความปลอดภัยในการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการเดินทาง การเข้าถึงบริการต่าง ๆ และการสร้างพื้นที่สาธารณะที่เหมาะสมกับทุกวัย

การพัฒนาเมืองลักษณะนี้จะช่วยลดปัญหาการกระจายตัวของชุมชนและเพิ่มความสามารถในการดูแลและบริการแก่ประชากรในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นให้เมืองมีความยั่งยืนและพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต¹¹⁵

Masashi Mori นายกเทศมนตรีเมืองโทยามะได้ประกาศเป้าหมายในการพัฒนาเมืองในโครงการนี้ โดยกำหนด 3 เสาหลักของการพัฒนาเมืองอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2007 ซึ่งมีดังนี้

1. การปฏิรูประบบการขนส่งสาธารณะของเมืองเพื่อให้ระบบขนส่งมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและรองรับความต้องการของประชาชนได้อย่างดี

2. สนับสนุนให้ประชาชนย้ายไปอยู่ในพื้นที่ ซึ่งเทศบาลได้จัดสรรไว้ให้โดยจัดพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานีขนส่งหรือใกล้กับเส้นทางการขนส่งสาธารณะ เพื่อเพิ่มความสะดวกในการเดินทาง

3. การปฏิรูปพื้นที่ศูนย์กลางหรือใจกลางของเมือง (City Center) พัฒนาพื้นที่ใจกลางเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเข้าถึงได้ง่าย พร้อมทั้งพัฒนาให้เป็นแหล่งรวมของธุรกิจ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามารถส่งเสริมเศรษฐกิจของเมือง¹¹⁶

นายกเทศมนตรีเมืองโทยามะปฏิรูประบบการขนส่งสาธารณะของเมือง โดยการพัฒนากระบวนรถไฟรางเบา ซึ่งถูกนำมาใช้ภายในเขตเทศบาลโทยามะ (Toyama Light Rail Transit) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 รวมถึงการพัฒนากระบวนรถไฟรางเดี่ยวมาใช้ภายในเมือง และการขยายเส้นทางรถไฟที่มีอยู่ให้ครอบคลุมพื้นที่และเชื่อมโยงเส้นทางไปยังทุกชุมชนในเมือง

จากการศึกษา พบว่า ระบบขนส่งมวลชนระบบรางทุกเส้นทางในเมืองโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น อยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยบริษัท Toyama Chihou Railway ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาล จังหวัด และภาคเอกชนในท้องถิ่น บริษัทนี้มีบทบาทในการดำเนินการสัมปทาน ก่อสร้างระบบราง และประสานกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยขึ้นตรงกับ

¹¹⁵ สุริยานนท์ พลสิม, ‘ประสบการณ์การพัฒนา “เมืองกระทัดรัด” ของเทศบาลนครโทยามะในประเทศญี่ปุ่น (Toyama’s Compact City Development)’ (1 เมษายน 2022) <<https://www.gotoknow.org/posts/700371>> สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566.

¹¹⁶ Muro, T., ‘Compact City Development Using Public Transport’ (2009) 52 Japan Railway & Transport Review 24, 29 <https://www.ejrcf.or.jp/jrtr/jrtr52/24_31.html> accessed 11 March 2009.

นายกเทศมนตรี ทั้งนี้ โมเดลความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดตั้งบริษัท Toyama Light Rail ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับเมืองที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของประชาชนในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างกลไกการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น ควบคู่กับการสนับสนุนจากภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สามารถปรับใช้ได้กับบริบทของประเทศอื่น ๆ รวมถึงประเทศไทย โดยเฉพาะในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาที่ต้องอาศัยความร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น และเอกชนอย่างใกล้ชิด¹¹⁷



ที่มา สุริยานนท์ พลสม (2566)

ภาพที่ 3.1 รถไฟฟ้ารางเบาในเมืองโทยามะ (Toyama Light Rail Transit)

3.1.3.2 เมืองอุตสึโนมียะ (Utsunomiya) จังหวัดโทจิกิ ประเทศญี่ปุ่น

เมืองอุตสึโนมียะ เป็นเมืองหลวงและเมืองที่มีประชากรมากที่สุดของจังหวัดโทจิกิ ประเทศญี่ปุ่น มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 416.84 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 516,498 คน (ข้อมูลในปี ค.ศ. 2022)¹¹⁸ เมืองแห่งนี้ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของกรุงโตเกียว โดยมีระยะทางประมาณ 100 กิโลเมตร อุตสึโนมียะเป็นเมืองที่มีความเจริญรุ่งเรืองและเป็นที่ตั้งของสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญหลายแห่ง ซึ่งสามารถดึงดูดทั้งนักท่องเที่ยวและนักเดินทางจากกรุงโตเกียวได้อย่างสะดวกสบาย การเดินทางจากกรุงโตเกียวมายังเมืองอุตสึโนมียะสามารถทำได้ โดยใช้รถไฟหัวกระสุนชินคันเซ็น ซึ่งใช้

¹¹⁷ ณัฐกร วิทิตานนท์, 'โทยามะ: เมืองกระชับที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ' (6 มีนาคม 2024) <<https://www.the101.world/toyama-city/>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

¹¹⁸ Rome2Rio, 'Tokyo to Utsunomiya' (no publication date) <<https://www.rome2rio.com/th/s/โตเกียว/อุตสึโนมียะ>> accessed 12 May 2024.

เวลาเดินทางประมาณ 50 นาที นอกจากนี้ ปัจจุบันยังสามารถเดินทางภายในเมืองอุตสึโนมิยะได้อย่างสะดวกสบายด้วยระบบรถไฟฟ้ารางเบา¹¹⁹

ปัจจุบันเมืองอุตสึโนมิยะเปิดให้บริการรถไฟฟ้ารางเบา (Light rail transit: LRT) อย่างเป็นทางการในวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ. 2023 โดยเส้นทางเดินรถเริ่มต้นจากสถานี JR Utsunomiya ไปยังเขตอุตสาหกรรมฮากะ-ทาเคเนซาวะ (Haga – Takanezawa) ทางรถไฟสายนี้เชื่อมต่อสถานที่สำคัญทางตะวันออกของเมือง ทำให้ระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเดินทางภายในเมืองอุตสึโนมิยะ และคาดว่าจะจะเป็นระบบขนส่งหลักของเมืองในอนาคต¹²⁰ เส้นทางรถไฟสายนี้มีชื่อว่า “ไลท์ไลน์” (Light line) โดยมีโครงสร้างเป็นทางคู่และวิ่งบนแนวเกาะกลางถนน มีขนาดทางกว้าง 1,067 มิลลิเมตร และประกอบด้วยจุดหยุดรถทั้งหมด 19 แห่ง ความเร็วสูงสุดที่ใช้ในการให้บริการอยู่ที่ 40 กิโลเมตรต่อชั่วโมง โดยใช้ระยะเวลาเดินทางตลอดสายประมาณ 44 นาที (หากใช้บริการรถด่วนจะลดเหลือ 37 ถึง 38 นาที) เส้นทางดังกล่าวยังวิ่งผ่านเขตนิคมอุตสาหกรรมที่มีบริษัทชั้นนำ เช่น ฮอนด้า (Honda) และแคนนอน (Cannon) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางของพนักงานและประชาชน ทำให้การสัญจรมีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บริษัทอุตสึโนมิยะ ไลท์เรล (Utsunomiya Light Rail) ผู้ให้บริการระบบไฟฟ้ารางเบาของเมืองอุตสึโนมิยะเปิดเผยว่า รถรางพลังงานหมุนเวียนที่มีชื่อว่า “ไลท์ไลน์” (Lightline) ประสบความสำเร็จเกินความคาดหมาย โดยมีจำนวนผู้โดยสารใช้บริการถึง 4.75 ล้านคนภายในปีแรกของการให้บริการ สูงกว่าประมาณการเดิมถึงร้อยละ 20 รถรางดังกล่าวใช้พลังงานไฟฟ้าผลิตจากขยะชีวมวลในครัวเรือน และพลังงานส่วนเกินจากระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ นอกจากนี้ รถรางได้รับการออกแบบและผลิต โดยบริษัทนิอิคาตะ ทรานซิส (Niigata Transys) โดยคำนึงถึงการเข้าถึงของผู้โดยสารทุกกลุ่ม รองรับทั้งผู้สูงอายุ ผู้ใช้รถเข็นเด็ก และผู้ใช้รถเข็นคนพิการ เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายสูงสุดในการเดินทาง จนถึงปัจจุบันมีคณะนักท่องเที่ยวและผู้เชี่ยวชาญกว่า 300 กลุ่มจากทั่วประเทศญี่ปุ่น รวมถึงผู้แทนจาก 35 ประเทศ เดินทางมาเยี่ยมชมและศึกษาผลกระทบของระบบรางที่มีต่อการพัฒนาเมืองและภูมิภาค นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่เมืองอุตสึโนมิยะยังมีแผนขยาย

¹¹⁹ กรมการขนส่งทางราง, ‘ระบบขนส่งทางรางแห่งเมืองอุตสึโนมิยะ Utsunomiya’ (9 พฤษภาคม 2566) <[¹²⁰ Visit Tochigi, ‘Utsunomiya Light Rail’ \(2022\) <<https://www.visit-tochigi.com/plan-your-trip/things-to-do/24452/>> accessed 25 February 2025.](https://www.drt.go.th/public-relations/ระบบขนส่งทางราง-แห่งเมื> สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2568.</p>
</div>
<div data-bbox=)

เส้นทางรรางไปทางฝั่งตะวันตกของเมืองเพิ่มอีก 5 กิโลเมตร ภายในปี 2578 โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเติบโตของเมืองและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบขนส่งมวลชนต่อไป¹²¹

ทั้งนี้ โมเดลการดำเนินงานของโครงการรถไฟฟ้ารางเบาเมืองอุสึโนะมียะ (Utsunomiya Light Rail) เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีบริษัท Utsunomiya Light Rail Co., Ltd. เป็นผู้ดำเนินการหลักในลักษณะของหน่วยงานให้บริการขนส่งระดับเมือง (Urban Transport Operator) ซึ่งได้รับการสนับสนุนทั้งด้านเงินทุนและการบริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในพื้นที่ โมเดลนี้สะท้อนถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชนที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน



ที่มา Japan Station (2023)

ภาพที่ 3.2 รถไฟสายนี้เรียกว่า “ไลท์ไลน์” (Light line) ในเมืองอุสึโนะมียะ ประเทศญี่ปุ่น

3.1.4 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

ในประเทศไทย การดำเนินโครงการบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) อยู่ภายใต้กรอบมาตรการทางกฎหมายหลายฉบับ มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการสนับสนุนจากทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดหาเงินทุน รวมถึงการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยและการออกแบบเหมาะสมสำหรับผู้พิการ โดยมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

¹²¹ Infoquest, ‘รรางอุสึโนะมียะช่วยกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น – เป็นต้นแบบให้เมืองอื่น’ (1 กันยายน 2567 <<https://www.infoquest.co.th/2024/425959>> สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2568.

3.1.4.1 พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง พ.ศ. 2556 (Basic Act on Transportation Policy 2013)

พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง พ.ศ. 2556 (Basic Act on Transportation Policy 2013) เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ 92 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป โดยเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทางนโยบายพื้นฐานด้านการคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น ในอดีตก่อนการตราพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดนโยบายด้านการคมนาคมของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการแยกตามกฎหมายเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับแผนดำเนินการของแต่ละภาคส่วน และยังไม่มีกรอบกฎหมายกลางที่กำหนดทิศทางนโยบายคมนาคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม ด้วยความจำเป็นในการกำหนดนโยบายที่เป็นเอกภาพและครอบคลุมทุกด้าน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น¹²²

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงความมั่นคงของชีวิตประชาชนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผ่านการดำเนินการตามนโยบายด้านการขนส่งอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการความปลอดภัยการจราจร (พระราชบัญญัติฉบับที่ 110 ปี พ.ศ. 2513) โดยการกำหนดหลักการพื้นฐานเพื่อให้นำไปปฏิบัติ และบัญญัติถึงรับผิดชอบของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น”¹²³

พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง พ.ศ. 2556 (Basic Act on Transportation Policy 2013) มีทั้งหมด 32 มาตรา ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 14) ข. หมวดที่ 2 นโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการขนส่ง แยกออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 แผนพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการขนส่ง (มาตรา 15) ส่วนที่ 2 นโยบายของรัฐ (มาตรา 16 - มาตรา 31) และส่วนที่ 3 นโยบายการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 32)¹²⁴ โดยมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

1. หมวดที่ 1 (บทบัญญัติทั่วไป) ตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตรา 14 กล่าวถึง

วัตถุประสงค์ของการจัดทำพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการกำหนดนโยบายที่รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ถึงมาตรา 6¹²⁵ โดยรัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการทางกฎหมาย การจัดสรร

¹²² บทความนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 4) ประกอบการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560

¹²³ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 1

¹²⁴ Basic Act on Transportation Policy 2013

¹²⁵ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 8

งบประมาณ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านการขนส่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹²⁶

หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายภายใต้พระราชบัญญัตินี้ คือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสม โดยสนับสนุนให้ระบบขนส่งสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการขนส่งได้อย่างมั่นใจ อีกทั้ง จะต้องคำนึงถึงมาตรการอำนวยความสะดวกสูงสุด ตลอดจนการเตรียมความพร้อมด้านการเคลื่อนย้ายประชาชนในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ¹²⁷ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังมุ่งเน้นการส่งเสริมนโยบายขนส่งที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น¹²⁸ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะ และส่งเสริมการเชื่อมโยงระบบขนส่งต่าง ๆ ให้สามารถประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹²⁹ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับนโยบายด้านความปลอดภัยในการจราจร ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการปกป้องชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน¹³⁰

พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านการขนส่งให้สอดคล้องกับลักษณะทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ถึงมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง¹³¹ นอกจากภาครัฐและรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ผู้บริหารสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการจราจร ผู้อยู่อาศัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต่างมีหน้าที่ในการประสานงานและให้ความร่วมมือ เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านการขนส่งเป็นไป ตามหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน¹³²

2. หมวดที่ 2 (นโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการขนส่ง) แยกออกเป็นทั้งหมด 3 ส่วน ดังนี้

1) ส่วนที่ 1 (แผนพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการขนส่ง) บัญญัติอยู่ในมาตรา 15

กล่าวถึง

¹²⁶ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 13

¹²⁷ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 3

¹²⁸ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 4

¹²⁹ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 5

¹³⁰ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 7

¹³¹ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 9

¹³² Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 12

รัฐบาลมีหน้าที่จัดทำแผนพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการขนส่ง เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ โดยแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ การพัฒนา และการอนุรักษ์ที่ดินของประเทศ ตลอดจนแผนพื้นฐานระดับชาติด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการกำหนดแผนพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่งแล้ว รัฐบาลต้องนำเสนอรายงานดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทั้งนี้ แผนพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่งจะต้องกำหนดแนวทางสำคัญดังต่อไปนี้

- ก. ทิศทางพื้นฐานของนโยบายการขนส่ง
- ข. เป้าหมายของนโยบายการขนส่ง
- ค. มาตรการด้านการขนส่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ และ
- ง. ประเด็นสำคัญที่จำเป็นต่อการส่งเสริมนโยบายการขนส่งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ¹³³

2) ส่วนที่ 2 (นโยบายของรัฐ) ตั้งแต่มาตรา 16 ถึงมาตรา 31 กล่าวถึง

รัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้ครอบคลุมในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านการขนส่ง โดยคำนึงถึงมุมมองและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก¹³⁴

รัฐมีหน้าที่ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการขนส่งในด้านความสะดวกสบาย ความราบรื่น ความปลอดภัย และประสิทธิภาพ รวมถึงการรับรองความตรงต่อเวลา การเพิ่มความเร็วในการเดินทาง เช่น การพัฒนาการเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการขนส่งที่แตกต่างกันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น¹³⁵ นอกจากนี้ การขนส่งต้องได้รับการออกแบบให้เหมาะสมสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุ คนพิการ สตรีมีครรภ์ ผู้ที่ต้องดูแลทารก และบุคคลที่มีข้อจำกัดทางร่างกายหรือมีข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตประจำวันหรือชีวิตทางสังคม¹³⁶

ในด้านสิ่งแวดล้อม รัฐต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ยานพาหนะที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสารมลพิษ ตลอดจนมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ¹³⁷ นอกจากนี้ ต้องเสริมสร้างระบบเชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายขนส่งระหว่างประเทศ และเครือข่ายขนส่งภายในประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ

¹³³ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 15

¹³⁴ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 31

¹³⁵ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 18

¹³⁶ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 17

¹³⁷ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 23

ในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในระดับนานาชาติ¹³⁸ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐต้องดำเนินการประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ผู้บริหาร สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการจราจร ผู้อยู่อาศัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งนี้ การบูรณาการและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ จะช่วยส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายด้านการขนส่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน¹³⁹

3) ส่วนที่ 3 (นโยบายการปกครองท้องถิ่น) บัญญัติอยู่ในมาตรา 32 กำหนดไว้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามนโยบายการขนส่งอย่างครอบคลุม และเป็นระบบตามสภาพธรรมชาติและเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคของตน โดยประสานงานกับนโยบายดังกล่าว ตลอดจนนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากมุมมองของการวางแผนเมือง

3.1.4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ 117 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา นับเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) โดยเฉพาะในด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน การดำเนินการก่อสร้าง และการบริหารจัดการโครงการในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ในประเทศญี่ปุ่น แม้จะไม่มีพระราชบัญญัติที่ใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) ในภาษาญี่ปุ่นโดยตรง แต่ประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มีกรอบกฎหมายที่สำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน โดยเฉพาะในรูปแบบของโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Private Finance Initiative) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะ

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม โดยใช้มาตรการส่งเสริมบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ ผ่านการใช้แหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน รวมถึงการนำความสามารถด้านการบริหารจัดการ

¹³⁸ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 19

¹³⁹ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 27

และความเชี่ยวชาญทางเทคนิคของภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนช่วยในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมั่นคงและยั่งยืน¹⁴⁰

พระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999) มีทั้งหมด 94 มาตรา ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 3) ข. หมวดที่ 2 นโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการขนส่ง (มาตรา 4) ค. หมวดที่ 3 การดำเนินโครงการที่ผ่านการรับรอง (มาตรา 5 - มาตรา 15-3) ง. หมวดที่ 4 สิทธิในการดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (มาตรา 16 - มาตรา 30) จ. หมวดที่ 5 การสนับสนุนสำหรับโครงการที่เลือก โดยบริษัทส่งเสริมการริเริ่มการเงินส่วนบุคคลแห่งประเทศไทย (มาตรา 31 - มาตรา 67) ฉ. หมวดที่ 6 มาตรการพิเศษสำหรับโครงการที่เลือก (มาตรา 68 - มาตรา 82) ช. หมวดที่ 7 สภาพส่งเสริมความคิดริเริ่มทางการเงินเอกชน (มาตรา 83 - มาตรา 86) ซ. หมวดที่ 8 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (มาตรา 87) ฌ. หมวดที่ 9 บทบัญญัติทางอาญา (มาตรา 88 - มาตรา 94) โดยมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

1. หมวดที่ 1 (บทบัญญัติทั่วไป) ตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตรา 3 กล่าวถึง

วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนี้ รวมถึงคำจำกัดความที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติหลักการพื้นฐานสำหรับการดำเนินโครงการ โดยเน้นการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะมอบหมายให้ภาคเอกชนรับผิดชอบ ในการพิจารณาความเหมาะสมของการมอบหมายโครงการนั้น จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการ เช่น การกำหนดบทบาทที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งต้องคำนึงถึงความสามารถในการทำกำไรของโครงการและหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากภาครัฐในระดับต่าง ๆ ให้น้อยที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถนำเทคโนโลยี ทรัพยากรด้านการจัดการ และนวัตกรรมมาใช้ได้อย่างเต็มที่ อันจะนำไปสู่การให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่มีคุณภาพและมีต้นทุนที่เหมาะสม¹⁴¹

2. หมวดที่ 2 (นโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการขนส่ง) มาตรา 4 กล่าวถึง

รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับการดำเนินโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยพิจารณาในประเด็นสำคัญ เช่น การใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ การลดต้นทุนของโครงการ การปฏิรูปกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการส่งเสริมโอกาสทางธุรกิจให้แก่ภาคเอกชน ซึ่งต้องคำนึงถึงลักษณะ

¹⁴⁰ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 1

¹⁴¹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 3

สาธารณะและความปลอดภัยในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ ในขณะเดียวกันต้องเคารพความเป็นอิสระในการดำเนินงานของภาคเอกชนด้วย

การคัดเลือกภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต้องเป็นไปตามกระบวนการที่โปร่งใส เช่น การแข่งขันโดยเสรีและเปิดเผย โดยไม่ละเมิดหรือขัดขวางนวัตกรรมที่ภาคเอกชนนำเสนอ

ในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายพื้นฐาน นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างนโยบายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ เมื่อมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เผยแพร่ร่างนโยบายพื้นฐานโดยไม่ชักช้า และจัดส่งนโยบายดังกล่าวไปยังหัวหน้ากระทรวงและหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน¹⁴²

3. หมวดที่ 3 (การดำเนินโครงการที่ผ่านการรับรอง) ตั้งแต่มาตรา 5 ถึงมาตรา 15 - 3 กล่าวถึง

ผู้ดูแลระบบของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะสามารถกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ โดยอิงจากนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลกำหนด¹⁴³ และหากภาคเอกชนมีความประสงค์จะดำเนินโครงการสามารถยื่นข้อเสนอให้แก่ผู้บริหารหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ เพื่อเสนอให้พิจารณาจัดทำนโยบายการดำเนินโครงการได้ โดยข้อเสนอจากภาคเอกชนต้องแนบเอกสารประกอบที่ประกอบด้วยข้อเสนอโครงการ รายงานผลการประเมินผลกระทบและประสิทธิภาพของโครงการ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้บริหารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับข้อเสนอดังกล่าว จะต้องดำเนินการพิจารณาอย่างรอบคอบและแจ้งผลการพิจารณาให้ภาคเอกชนทราบโดยไม่ล่าช้า¹⁴⁴

การคัดเลือกภาคเอกชนเพื่อดำเนินโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถดำเนินการผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การเปิดรับข้อเสนอจากสาธารณะ¹⁴⁵ โดยในการคัดเลือกโครงการและผู้ดำเนินโครงการตามมาตรา 7 และมาตรา 8 วรรคหนึ่ง หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการประเมินอย่างเป็นกลาง โดยพิจารณาทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ

กรณีที่มีการคัดเลือกภาคเอกชนตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ผู้ดูแลระบบต้องใช้เกณฑ์การประเมินที่ครอบคลุม ซึ่งรวมถึงราคาและคุณภาพของบริการที่จะมอบให้ประชาชน ตลอดจนเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการ

¹⁴² Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 4

¹⁴³ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 5

¹⁴⁴ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 6

¹⁴⁵ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 8

และนวัตกรรมของภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่ อันจะนำไปสู่การให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม¹⁴⁶

กรณีรัฐบาลท้องถิ่นประสงค์จะจัดทำสัญญาสำหรับโครงการที่มีลักษณะและวงเงินค่าใช้จ่ายที่อยู่ภายใต้เกณฑ์ที่กำหนดโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบล่วงหน้าจากสภาท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักการของความโปร่งใสและความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น¹⁴⁷ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปกครองตนเองท้องถิ่น (พระราชบัญญัติฉบับที่ 67 พ.ศ. 2490) จะถูกนำมาบังคับใช้กับการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัตินี้¹⁴⁸

ในกรณีที่ธุรกิจซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินโครงการเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ไม่ว่าจะในรูปแบบของเงินทุนหรือเงินสมทบ จากรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลท้องถิ่น (รวมถึงกรณีที่เงินทุนหรือเงินสมทบดังกล่าวมาจากนิติบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ) จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของธุรกิจที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ส่วนแบ่งของความรับผิดชอบระหว่างนิติบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งกับหน่วยงานบริหารหรือองค์กรที่ดูแลสิ่งอำนวยความสะดวก ต้องได้รับการระบุไว้อย่างชัดเจนในสัญญาโครงการ เพื่อหลีกเลี่ยงความคลุมเครือในด้านการบริหารจัดการ และเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล

ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของสำนักคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้บริหารของสิ่งอำนวยความสะดวกจะต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสในการกำหนดนโยบายการดำเนินโครงการสำหรับปีงบประมาณนั้น โดยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่ระบุในคำสั่งของสำนักคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม หากไม่มีโอกาสสำหรับการดำเนินนโยบายในปีงบประมาณดังกล่าว ข้อกำหนดนี้จะไม่ถูกนำมาใช้

หากหน่วยงานผู้ดูแลระบบของสิ่งอำนวยความสะดวกได้ทำสัญญาโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการเผยแพร่เนื้อหาของสัญญาดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเนื้อหาที่ต้องเปิดเผยจะครอบคลุมถึงชื่อและที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวก ชื่อทางการค้าหรือชื่อของธุรกิจที่ได้รับการคัดเลือก เนื้อหาสำคัญของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ระยะเวลาของสัญญา มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ไม่สามารถดำเนินโครงการได้อย่างต่อเนื่อง และรายละเอียดอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดให้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ผ่านทางพระราชกฤษฎีกาของจังหวัดหรือเทศบาล อาจรวมถึง

¹⁴⁶ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 11

¹⁴⁷ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 12

¹⁴⁸ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 13

ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสในการกำหนดนโยบายการดำเนินโครงการและเนื้อหาของสัญญาโครงการ ที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุไว้ข้างต้น¹⁴⁹ ในอีกด้านหนึ่ง หน่วยงานผู้บริหารของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ หรือภาคเอกชนที่ดำเนินการหรือมีความประสงค์จะดำเนินโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม อาจยื่นคำร้องขอไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อขอการยืนยันเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว รวมถึงการสอบถามเกี่ยวกับการตรากฎหมาย การจัดทำข้อกำหนด หรือคำสั่งต่าง ๆ (รวมถึงประกาศสาธารณะ) ที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงการ เมื่อได้รับคำร้องขอดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจะต้องตอบกลับผู้ยื่นคำร้องโดยไม่ล่าช้า หากประเด็นที่ร้องขอเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีต้องรายงานเนื้อหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการส่งเสริมการริเริ่มความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public - Private Partnership Promotion Committee)¹⁵⁰

4. หมวดที่ 4 (สิทธิในการดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ) ตั้งแต่มาตรา 16 ถึงมาตรา 30 กล่าวถึง

การเพิ่มเติมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะในนโยบายการดำเนินงาน¹⁵¹ ต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งหมายถึงผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ โดยจำกัดเฉพาะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น และต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาที่ใช้บังคับในระดับจังหวัดหรือเทศบาล¹⁵²

สิทธิในการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะดังกล่าว ไม่สามารถตกทอดไปยังบุคคลอื่นได้โดยทั่วไป และไม่อาจโอนสิทธิดังกล่าวได้ไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ เช่น การควบรวมกิจการ การมอบหมาย การจำหน่ายอันเนื่องมาจากการกระทำผิด การบังคับคดี การยึดการจำหน่ายทรัพย์สินชั่วคราว การจำนอง หรือการใช้สิทธินั้นเป็นวัตถุประสงค์ของสิทธิในรูปแบบอื่นใด¹⁵³

5. หมวดที่ 5 (การสนับสนุนสำหรับโครงการที่เลือกโดยบริษัทส่งเสริมการริเริ่มการเงินส่วนบุคคลแห่งประเทศไทย) ตั้งแต่มาตรา 31 ถึงมาตรา 67 กล่าวถึง

บริษัทส่งเสริมการริเริ่มการเงินส่วนบุคคลแห่งประเทศไทย เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาเงินทุนเสริมจากภาคเอกชนและสถาบันการเงินให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่ดำเนินโครงการเฉพาะที่ได้รับการคัดเลือก เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุนในประเทศ

¹⁴⁹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 15

¹⁵⁰ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 15 - 2

¹⁵¹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 17

¹⁵² Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 18

¹⁵³ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 25

โดยบริษัทอาจจัดหาเงินทุนให้แก่โครงการเหล่านั้น รวมถึงให้ความรู้ ข้อมูลที่จำเป็น และการสนับสนุนอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานและการเผยแพร่โครงการดังกล่าว

การดำเนินการดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมโครงการที่มีศักยภาพและคุณสมบัติเหมาะสมในประเทศญี่ปุ่น ภายใต้บริบทของข้อจำกัดทางการคลังของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น อีกทั้ง มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นต่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งเงินทุนภาคเอกชน ความสามารถในการบริหารจัดการ และศักยภาพทางเทคนิคในการให้บริการของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ¹⁵⁴

ในส่วนของการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุน นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ที่บริษัทต้องใช้ในการตัดสินใจว่าโครงการใดจะอยู่ภายใต้ขอบเขตการสนับสนุน¹⁵⁵

เมื่อบริษัทมีความประสงค์จะให้การสนับสนุนโครงการที่ได้รับการคัดเลือก บริษัทจะต้องดำเนินการตัดสินใจเกี่ยวกับลักษณะของโครงการที่ได้รับการสนับสนุน ตลอดจนเนื้อหาของ การสนับสนุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และต้องแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีล่วงหน้า พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาอันสมควรเพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีโอกาสแสดงความคิดเห็น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งตามที่กล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินการแจ้งรัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวโดยไม่ชักช้า¹⁵⁶

6. หมวดที่ 6 (มาตรการพิเศษสำหรับโครงการที่เลือก) ตั้งแต่มาตรา 68 ถึงมาตรา 82 กล่าวถึง

หากรัฐบาลแห่งชาติเห็นว่ามีความจำเป็น อาจดำเนินการให้เข้าทรัพย์สินด้านการบริหารแก่ธุรกิจที่ได้รับการแต่งตั้งสำหรับใช้ในโครงการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้เข้าทรัพย์สินดังกล่าวแก่รัฐบาลท้องถิ่น หรือในบางกรณีอาจอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินทางปกครองได้¹⁵⁷ นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งชาติอาจอนุญาตให้มีการใช้ทรัพย์สินของรัฐโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย หรือเรียกเก็บในอัตราที่ต่ำกว่ามูลค่าตลาดภายใต้ระยะเวลาการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้อง¹⁵⁸

¹⁵⁴ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 31

¹⁵⁵ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 53

¹⁵⁶ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 54

¹⁵⁷ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 69

¹⁵⁸ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 71

รัฐบาลแห่งชาติยังสามารถให้เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยแก่ธุรกิจที่ได้รับการแต่งตั้ง สำหรับการสนับสนุนทางการเงินในโครงการ ถือว่ามีลักษณะพิเศษหรือมีความสำคัญสูง ภายใต้ขอบเขตของงบประมาณที่กำหนดไว้¹⁵⁹

ทั้งรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นจะร่วมกันพยายามจัดหาแหล่งเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการที่ได้รับการคัดเลือก หรือเพื่อจัดเตรียมเงินกู้ รวมถึงการพิจารณาเป็นพิเศษ ในกรณีการออกพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ จะกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง¹⁶⁰

เพื่ออำนวยความสะดวกในการได้มาและการใช้ที่ดินโดยธุรกิจที่ได้รับการแต่งตั้งในโครงการที่เกี่ยวข้อง อาจดำเนินการได้มาซึ่งที่ดินผ่านการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน (พระราชบัญญัติฉบับที่ 219 พ.ศ. 2494) หรือผ่านการอนุญาตอื่น ๆ ตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้¹⁶¹

รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินมาตรการจำเป็นในด้านกฎหมาย และภาษีภายใต้นโยบายพื้นฐานและนโยบายการดำเนินการ รวมถึงเสนอการสนับสนุนทางการเงินที่จำเป็นแก่ธุรกิจที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับให้เหมาะสมกับลักษณะของสิ่งอำนวยความสะดวกและพื้นที่ที่ใช้ดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการส่งเสริมการใช้เอกราชของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจอย่างเต็มที่¹⁶²

เพื่อส่งเสริมการดำเนินโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นควรสนับสนุนการยกเลิกหรือผ่อนคลายนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมของภาคเอกชนมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶³

นอกจากนี้ การดำเนินโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เป็นไปอย่างราบรื่น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะในรูปแบบของการจัดระบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ¹⁶⁴ นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นควรส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รวมถึงการสร้างความรู้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ความยินยอม และความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่¹⁶⁵

¹⁵⁹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 72

¹⁶⁰ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 73

¹⁶¹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 74

¹⁶² Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 75

¹⁶³ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 76

¹⁶⁴ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 77

¹⁶⁵ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 81

7. หมวดที่ 7 (สภาส่งเสริมความคิดริเริ่มทางการเงินเอกชน) ตั้งแต่มาตรา 83 ถึง มาตรา 86 กล่าวถึง

สภาส่งเสริมความคิดริเริ่มทางการเงินภาคเอกชนได้รับการจัดตั้งขึ้นภายในสำนักงาน คณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานพิเศษ โดยมีหน้าที่หลักในการจัดทำร่างนโยบายพื้นฐาน ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานที่จำเป็นระหว่างหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องกับมาตรการต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะผ่านการใช้แหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน และเมื่อสภามีความประสงค์จะจัดทำร่างข้อเสนอแนะนโยบายพื้นฐานดังกล่าว จะต้องดำเนินการปรึกษาหารือกับหัวหน้ากระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องรับฟังความคิดเห็นของ คณะกรรมการส่งเสริมความคิดริเริ่มทางการเงินภาคเอกชนล่วงหน้า¹⁶⁶

คณะกรรมการส่งเสริมความคิดริเริ่มทางการเงินภาคเอกชนได้จัดตั้งขึ้นภายใน สำนักงานคณะรัฐมนตรีเช่นกัน โดยมีหน้าที่ในการศึกษาและพิจารณาสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน การคัดเลือกโครงการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ตลอดจนการ ประเมินโครงการอย่างเป็นกลาง โดยอาศัยการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน¹⁶⁷

3.1.4.3 พระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation 2007)

พระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation 2007) เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ 59 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ตราขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การลดลงอย่างรวดเร็วของอัตราการเกิดและจำนวนประชากรผู้สูงอายุ รวมถึงความท้าทายในการรักษาระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรม ผู้ใช้บริการขนส่ง ในบริบทดังกล่าว การให้บริการขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค เป็นองค์ประกอบสำคัญในการรับรองคุณภาพชีวิตของประชาชน สนับสนุนการพัฒนาเมือง ตลอดจนลดผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการคมนาคมขนส่ง ได้กลายเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุง อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางพื้นฐานของพระราชบัญญัติพื้นฐานเกี่ยวกับ นโยบายการขนส่ง (Basic Act on Transportation Policy 2013) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค การ กำหนดแนวทางปรับโครงสร้างผ่านสภาการปรับโครงสร้าง ตลอดจนการส่งเสริมธุรกิจขนส่งผู้โดยสาร และบริการเคลื่อนที่รูปแบบใหม่

¹⁶⁶ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 84

¹⁶⁷ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 85

กฎหมายฉบับนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้แต่ละภูมิภาคสามารถดำเนินมาตรการเชิงรุกและสร้างสรรค์ในการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือและการบูรณาการระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบขนส่งที่มีเสถียรภาพและยั่งยืน¹⁶⁸

พระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation 2007) ประกอบด้วยทั้งสิ้น 46 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา 1 และ มาตรา 2) ข. หมวดที่ 2 นโยบายพื้นฐาน (มาตรา 3 และ มาตรา 4) ค. หมวดที่ 3 บทที่ 1 การเตรียมการและการดำเนินการตามแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค (มาตรา 5 - มาตรา 29 - 2) ง. หมวดที่ 4 การจัดทำนโยบายการปรับโครงสร้าง (มาตรา 29 - 3 - มาตรา 29 - 10) จ. หมวดที่ 5 การอำนวยความสะดวกของธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค (มาตรา 30 - 36) ฉ. หมวดที่ 6 การอำนวยความสะดวกของธุรกิจบริการเคลื่อนที่ (มาตรา 36 - 2 - มาตรา 36 - 4) ช. หมวดที่ 7 กฎเบ็ดเตล็ด (มาตรา 37 - มาตรา 42) ซ. หมวดที่ 8 บทลงโทษ (มาตรา 43 - มาตรา 46) โดยมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

1. หมวดที่ 1 (บทบัญญัติทั่วไป) บัญญัติอยู่ในมาตรา 1 และ มาตรา 2 กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่น โดยให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการวางแผนและจัดการระบบขนส่ง นอกจากนี้ ยังครอบคลุม คำนิยาม และคำจำกัดความ เช่น “ระบบขนส่งมวลชนระดับภูมิภาค” หมายถึง การขนส่งสาธารณะที่ใช้เป็นวิธีการขนส่งสำหรับชีวิตประจำวันหรือชีวิตทางสังคมของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น หรือสำหรับการเคลื่อนไหวกของผู้โดยสารนักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนอื่นในพื้นที่¹⁶⁹

2. หมวดที่ 2 (นโยบายพื้นฐาน) บัญญัติอยู่ในมาตรา 3 และมาตรา 4 กล่าวถึงนโยบายพื้นฐานต้องมีความสอดคล้องกับแผนนโยบายการขนส่งขั้นพื้นฐาน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติพื้นฐานนโยบายการขนส่ง (Basic Act on Transportation Policy 2013)¹⁷⁰ นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาขนส่งมวลชนระดับภูมิภาคให้สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญของการบูรณาการและประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง¹⁷¹

¹⁶⁸ The Act on the Regional Public Transportation Article 1

¹⁶⁹ The Act on the Regional Public Transportation Article 2 (1)

¹⁷⁰ The Act on the Regional Public Transportation Article 1

¹⁷¹ The Act on the Regional Public Transportation Article 4

3. หมวดที่ 3 (การเตรียมการและการดำเนินการตามแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค) บทที่ 1 การจัดทำแผนการขนส่งสาธารณะระดับภาค ตั้งแต่มาตรา 5 ถึงมาตรา 7 - 2 กล่าวถึง

แผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค อาจจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเองหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับบริบทและความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับระดับจังหวัด แผนดังกล่าวจะถูกจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างจังหวัดและเทศบาลในพื้นที่เพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับภูมิภาค ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรับรองการให้บริการขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคอย่างยั่งยืน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะจัดทำแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคจะต้องจัดตั้งสภาเพื่อดำเนินการปรึกษาหารือที่จำเป็นเกี่ยวกับการจัดทำและดำเนินการตามแผนดังกล่าว โดยสภานี้ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะ ผู้จัดการถนน ผู้จัดการท่าเรือ คณะกรรมการความมั่นคงสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนดังกล่าว¹⁷² เมื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินผลแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งแผนดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่มีอำนาจโดยทันทีเพื่อขอคำแนะนำ¹⁷³

4. หมวดที่ 5 (การอำนวยความสะดวกของธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค) บัญญัติอยู่ในมาตรา 30 ถึงมาตรา 36 กล่าวถึง

บุคคลที่มีความประสงค์จะดำเนินธุรกิจขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคใหม่ ไม่ว่าจะดำเนินการเพียงลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น จะต้องจัดทำแผนธุรกิจสำหรับการขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาค และยื่นเสนอแผนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว แผนธุรกิจดังกล่าวต้องผ่านการรับรองว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมและฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับภูมิภาค เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ และมีความยั่งยืนในการให้บริการขนส่งผู้โดยสารในระดับภูมิภาค¹⁷⁴

5. หมวดที่ 7 (กฎเบ็ดเตล็ด) บัญญัติอยู่ในมาตรา 37 ถึง มาตรา 42 กล่าวถึง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง¹⁷⁵ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว อาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินโครงการตามแผนดังกล่าว

¹⁷² The Act on the Regional Public Transportation Article 6

¹⁷³ The Act on the Regional Public Transportation Article 7-2

¹⁷⁴ The Act on the Regional Public Transportation Article 30

¹⁷⁵ The Act on the Regional Public Transportation Article 37

รายงานสถานะการดำเนินโครงการในขอบเขตที่จำเป็น เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม¹⁷⁶

3.1.4.4 พระราชบัญญัติธุรกิจรถไฟ พ.ศ. 2529 (Railway Business Act 1986)

พระราชบัญญัติธุรกิจรถไฟ พ.ศ. 2529 (Railway Business Act 1986) เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ 92 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2529 เป็นต้นไป ตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจการขนส่งทางราง รวมถึงการขนส่งทางธุรกิจเคเบิลเวย์ การขนส่งทางรางภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ครอบคลุมถึงการขนส่งทางรางแบบรางคู่ทั่วไป ระบบรถไฟรางเดี่ยว (Monorail) รถลาก (Trolley Bus) รถที่เคลื่อนที่โดยใช้สายเคเบิลด้านบน (Cable Car) รถไฟความเร็วสูงที่ใช้เคลื่อนที่ในแนวราบด้วยพลังงานแม่เหล็กไฟฟ้า (Linear Motor Car) และกระเช้าลอยฟ้า (Ropeway)¹⁷⁷ ความเร็วสูงที่ใช้เคลื่อนที่ในแนวราบด้วยพลังงานแม่เหล็กไฟฟ้า (Linear Motor Car) และกระเช้าลอยฟ้า (Ropeway)¹⁷⁸

พระราชบัญญัติธุรกิจรถไฟ พ.ศ. 2529 (Railway Business Act 1986) ประกอบด้วยทั้งสิ้น 74 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา 1 และมาตรา 2) ข. หมวดที่ 2 ธุรกิจรถไฟ (มาตรา 3 - มาตรา 31) ค. หมวดที่ 3 ธุรกิจเคเบิลเวย์ (มาตรา 32 - มาตรา 38) ง. หมวดที่ 4 รถไฟเฉพาะ (มาตรา 39 และ มาตรา 40) จ. หมวดที่ 5 (ถูกยกเลิก) ฉ. หมวดที่ 6 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (มาตรา 54 - มาตรา 66) ช. หมวดที่ 7 บทลงโทษ (มาตรา 67 - มาตรา 74)

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ “รักษาความปลอดภัยในการขนส่งและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการรถไฟ ตลอดจนส่งเสริมความก้าวหน้าของธุรกิจรถไฟ โดยมุ่งให้การดำเนินธุรกิจทางรถไฟเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมถึงสนับสนุนสวัสดิการสาธารณะ”¹⁷⁹ โดยมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

1. หมวดที่ 1 (บทบัญญัติทั่วไป) บัญญัติอยู่ในมาตรา 1 และมาตรา 2 กล่าวถึง

วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ คำนิยาม และคำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ เช่น "รถไฟเฉพาะ" หมายถึง ทางรถไฟที่สร้างขึ้นโดยบุคคลหรือนิติบุคคล เพื่อการใช้งานเฉพาะและมีการเชื่อมต่อกับทางรถไฟที่ใช้ในธุรกิจรถไฟ¹⁸⁰

¹⁷⁶ The Act on the Regional Public Transportation Article 38

¹⁷⁷ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560

¹⁷⁸ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560

¹⁷⁹ Railway Business Act 1986 Article 1

¹⁸⁰ Railway Business Act 1986 Article 2 (6)

2. หมวดที่ 2 (ธุรกิจรถไฟ) บัญญัติอยู่ในมาตรา 3 ถึงมาตรา 31 กล่าวถึง

ประเภทของการประกอบกิจการขนส่งทางราง โดยบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะดำเนินกิจการขนส่งทางรางต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว¹⁸¹ โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นเอกสารประกอบคำขอ ซึ่งเอกสารที่ต้องใช้ประกอบด้วย

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ และหากผู้ยื่นคำขอเป็นนิติบุคคลต้องระบุชื่อตัวแทนของนิติบุคคล
- 2) รายละเอียดเกี่ยวกับเส้นทางและประเภทของกิจการที่ขออนุญาต
 - ก. การระบุว่าผู้ยื่นคำขอประสงค์จะให้บริการเฉพาะขนส่งผู้โดยสาร หรือขนส่งสินค้า หรือทั้ง 2 ประเภท
 - ข. กรณีกิจการดำเนินธุรกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เช่น โครงการทดลองหรือโครงการระยะสั้น)
- 3) แผนการดำเนินการ
 - ก. ต้องจัดทำแผนการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
 - ข. ระบุว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานก่อนเริ่มกิจการหรือไม่
- 4) ประมาณการรายได้และค่าใช้จ่ายของธุรกิจ เอกสารแสดงหลักฐานทางการเงิน เพื่อสนับสนุนความสามารถในการดำเนินกิจการ
- 5) เอกสารเพิ่มเติมที่จำเป็นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว

สำหรับเงื่อนไขการออกใบอนุญาตการขนส่งทางราง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการทางราง โดยพิจารณาจากปัจจัยหลายด้าน เช่น ความเหมาะสมของแผนการดำเนินการ การตรวจสอบก่อสร้างและตัวรถขนส่งทางราง การกำหนดอัตราค่าโดยสาร และความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ เป็นต้น¹⁸²

นอกจากนี้ จะต้องมีการตรวจสอบการก่อสร้าง รวมถึงตัวรถขนส่งทางราง โดยผู้ประกอบการขนส่งทางรางจะต้องดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด และยื่นขอรับการตรวจสอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ด้วย¹⁸³ ในส่วนของอัตราค่าโดยสารการขนส่งทางราง

¹⁸¹ Railway Business Act 1986 Article 3

¹⁸² Railway Business Act 1986 Article 5

¹⁸³ Railway Business Act 1986 Article 10

กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการทางรางจะต้องกำหนดอัตราค่าโดยสารสูงสุดของตน และยื่นขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ¹⁸⁴ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการขนส่งทางรางจะต้องจัดทำแผนการเดินรถเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เพื่อขอความเห็นชอบ หากมีการเปลี่ยนแปลงในภายหลัง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีในการปรับเปลี่ยนแผนการเดินรถทุกครั้งด้วย¹⁸⁵

ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ไฟไหม้ในการขนส่งทางราง ผู้ประกอบการขนส่งทางรางต้องรายงานเหตุการณ์ดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยวโดยทันที¹⁸⁶ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจรถไฟต้องเก็บบัญชีการเงินโดยกำหนดปีธุรกิจ การจำแนกประเภทของซื้อบัญชี และจัดทำงบดุล งบกำไรขาดทุน รวมถึงงบการเงินอื่นๆ ตามที่กำหนดในคำสั่งของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว¹⁸⁷

หากผู้ประกอบการธุรกิจรถไฟมีความประสงค์จะระงับการดำเนินธุรกิจรถไฟทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 ปี¹⁸⁸ หากผู้ประกอบการธุรกิจรถไฟเสียชีวิตและทายาทประสงค์ที่จะดำเนินธุรกิจต่อ ทายาทจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ และการท่องเที่ยวภายใน 60 วันหลังจากการเสียชีวิตของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ สามารถสั่งระงับกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบการธุรกิจรถไฟ หากผู้ประกอบการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้รับอนุญาตหรืออนุมัติ โดยไม่มีเหตุอันสมควร¹⁸⁹

3. หมวดที่ 3 (ธุรกิจเคเบิลเวย์) ตั้งแต่มาตรา 32 ถึง มาตรา 38 กล่าวถึง

บุคคลที่ประสงค์จะดำเนินธุรกิจเคเบิลเวย์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ โดยต้องยื่นเอกสารต่อไปนี้¹⁹⁰

- 1) ส่วนที่กำลังวางแผน
- 2) ประเภทของเคเบิลเวย์ที่กำหนดโดยคำสั่งของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว
- 3) แผนการก่อสร้างเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกเคเบิลเวย์

¹⁸⁴ Railway Business Act 1986 Article 16

¹⁸⁵ Railway Business Act 1986 Article 7

¹⁸⁶ Railway Business Act 1986 Article 19

¹⁸⁷ Railway Business Act 1986 Article 20

¹⁸⁸ Railway Business Act 1986 Article 28

¹⁸⁹ Railway Business Act 1986 Article 30

¹⁹⁰ Railway Business Act 1986 Article 32

4) เอกสารที่กำหนดตามคำสั่งของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว¹⁹¹

นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจเคเบิลเวย์ต้องบำรุงรักษาและดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกเคเบิลเวย์ตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนด หากผู้ประกอบธุรกิจเคเบิลเวย์มีความประสงค์จะระงับหรือยุติธุรกิจเคเบิลเวย์ทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ โดยทันที

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจเคเบิลเวย์ต้องการกลับมาดำเนินธุรกิจเคเบิลเวย์ที่ถูกระงับไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลานานกว่า 6 เดือน ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องยืนยันว่าสิ่งอำนวยความสะดวกเคเบิลเวย์ที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนด โดยคำสั่งของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว¹⁹² และต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ทราบผลดังกล่าว¹⁹³

4. หมวดที่ 4 (รถไฟเฉพาะ) บัญญัติไว้ในมาตรา 39 (มาตรา 40 ถูกยกเลิก) กล่าวถึงบุคคลที่ติดตั้งทางรถไฟโดยเฉพาะจะต้องบำรุงรักษาและจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดโดยคำสั่งของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว¹⁹⁴

5. หมวดที่ 6 (บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด) บัญญัติอยู่ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 66 กล่าวถึงเงื่อนไขสำหรับใบอนุญาต¹⁹⁵ และอำนาจในการการตรวจสอบสถานที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ มีอำนาจในการให้เจ้าหน้าที่ของตนเข้าตรวจสอบสถานที่ทำงาน และสำนักงานของผู้ประกอบธุรกิจรถไฟหรือผู้ประกอบธุรกิจเคเบิลเวย์ รวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินสถานะของกิจกรรมทางธุรกิจ สถานะทางการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก หนังสือ เอกสาร และสิ่งของอื่น ๆ รวมถึงการสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้องในขอบเขตที่จำเป็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้¹⁹⁶

นอกจากนี้ มีข้อห้ามในการวางรางรถไฟบนถนนตามพระราชบัญญัติถนน (พระราชบัญญัติฉบับที่ 180 ปี ค.ศ. 1952) ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การดำเนินการของระบบขนส่งทางรางเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีความปลอดภัย¹⁹⁷

¹⁹¹ Railway Business Act 1986 Article 33

¹⁹² Railway Business Act 1986 Article 35

¹⁹³ Railway Business Act 1986 Article 37

¹⁹⁴ Railway Business Act 1986 Article 39

¹⁹⁵ Railway Business Act 1986 Article 54

¹⁹⁶ Railway Business Act 1986 Article 56

¹⁹⁷ Railway Business Act 1986 Article 61

3.1.5 องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น

3.1.5.1 องค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น

1. กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: MLIT) เป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมระบบขนส่งมวลชน นอกจากนี้ มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานและกฎระเบียบสำหรับโครงการขนส่งมวลชน ตลอดจนให้การสนับสนุนทางเทคนิคและงบประมาณแก่หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น¹⁹⁸

2. กรมราง (Railway Bureau) เป็นหน่วยงานราชการระดับกรม ภายใต้กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มบริษัทรถไฟญี่ปุ่น (Japan Railway Group) และผู้ประกอบการขนส่งทางรางของภาคเอกชน กรมรางได้รับการจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีว่าด้วยโครงสร้างกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (Cabinet Order of the Structure of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism 2000) โดยมีอำนาจและหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

1) วางระบบและเตรียมความพร้อมด้านการขนส่งทางราง รวมถึงการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

2) กำกับดูแลการเดินรถ พัฒนาการดำเนินงานของผู้ประกอบการขนส่งทางราง ตลอดจนปรับปรุงและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง

3) ดูแลและกำกับมาตรการด้านความปลอดภัยของระบบขนส่งทางราง

4) ตรวจสอบอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในระบบขนส่งทางรางในส่วนที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยทางคมนาคม (Japan Transport Safety Board: JTSB) และ

5) ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบราง เช่น ตัวรถ ระบบสัญญาณไฟ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการส่งเสริมการใช้บริการและการขนส่งทางราง¹⁹⁹

3. สำนักงานขนส่งท้องถิ่น (Municipal Transport Bureau) เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นภายใต้กระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน

¹⁹⁸ Ministry of Land, 'Infrastructure, Transport and Tourism website' (no publication date) <https://www.mlit.go.jp/page/kanbo01_hy_003776.html> accessed 16 October 2023.

¹⁹⁹ Cabinet Order of the Structure of the Ministry of Land, 'Infrastructure,' (2000) 3 Transport and Tourism 38, 45.

การขนส่ง และการท่องเที่ยว พ.ศ. 2542 (Act for Establishment of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism 1999) โดยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและสนับสนุนการดำเนินงานของระบบรถไฟฟารางเบา ทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณ การออกใบอนุญาต และการบูรณาการระบบขนส่งมวลชนให้เกิดความเชื่อมโยงและมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศญี่ปุ่น สำนักงานขนส่งท้องถิ่นจึงแบ่งเขตการปฏิบัติงานออกเป็น 9 ภาคส่วน ได้แก่

- 1) สำนักงานขนส่งอำเภอฮอกไกโด (Hokkaido District Transport Bureau)
- 2) สำนักงานขนส่งอำเภอโทโฮคุ (Tohoku District Transport Bureau)
- 3) สำนักงานขนส่งอำเภอคันโต (Kanto District Transport Bureau)
- 4) สำนักงานขนส่งอำเภอโฮคุริคุ ชิเนตสึ (Hokuriku Shinetsu District Transport Bureau)
- 5) สำนักงานขนส่งอำเภอชูบุ (Chubu District Transport Bureau)
- 6) สำนักงานขนส่งอำเภอคินกิ (Kinki District Transport Bureau)
- 7) สำนักงานขนส่งอำเภอชูโกกุ (Chugoku District Transport Bureau)
- 8) สำนักงานขนส่งอำเภอชิโกกุ (Shikoku District Transport Bureau) และ
- 9) สำนักงานขนส่งคิวชู (Kyushu District Transport Bureau)

นอกจากนี้ บนเกาะโอกินาวา ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศ ยังมีหน่วยงานเฉพาะที่เรียกว่า สำนักงานขนส่งอำเภอ (District Transport Bureau) แยกออกจากสำนักงานขนส่งส่วนกลาง เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านการขนส่งได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ดังกล่าว²⁰⁰

4. คณะกรรมการที่ดูแลการขนส่งทางราง เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว พ.ศ. 2542 (Act for Establishment of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism 1999) ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยคณะกรรมการ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจำนวน 4 คณะภายใต้กฎหมายดังกล่าว ได้แก่

- 1) คณะกรรมการที่ดิน
- 2) คณะกรรมการสาธารณูปโภคพื้นฐานของสังคม
- 3) คณะกรรมการนโยบายการคมนาคม และ

²⁰⁰ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560

4) คณะกรรมการคมนาคม

จากคณะกรรมการทั้ง 4 คณะกรรมการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการขนส่งทางราง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาประเด็นสำคัญเกี่ยวกับนโยบายด้านคมนาคมและประเด็นที่ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยวของญี่ปุ่นดำเนินการ โดยในกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ต้องมอบหมายให้คณะกรรมการคมนาคมเป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้ คณะกรรมการคมนาคมยังสามารถจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ หากเห็นว่ามีคามจำเป็น นอกจากนี้ มีคณะกรรมการด้านความปลอดภัย มีหน้าที่ตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางอากาศ ทางราง และทางน้ำ ตลอดจนเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเสนอแนวทางแก้ไขหรือมาตรการที่จำเป็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุซ้ำและลดความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว²⁰¹

5. องค์กรสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเงิน

1) สำนักงานการก่อสร้าง การขนส่ง และเทคโนโลยีทางรถไฟแห่งญี่ปุ่น (Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency: JRRT) เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนทางการเงินและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับโครงการรถไฟฟ้างานใหม่ รวมถึงโครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁰²

2) ธนาคารพัฒนาแห่งประเทศญี่ปุ่น (Development Bank of Japan: DBJ) เป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อหรือเงินทุนสำหรับการพัฒนาโครงการขนส่งสาธารณะ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความยั่งยืนของระบบขนส่งมวลชนภายในประเทศ²⁰³

3.1.5.2 องค์กรหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้างานของประเทศไทย

1. ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมืองหรือจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการและบริหารรถไฟฟ้าในพื้นที่ของตน โดยมีหน้าที่ในการวางแผน ควบคุม และสนับสนุนโครงการขนส่งสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ ในบางเมืองอาจมีองค์กรขนส่งเฉพาะทางที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินงานของ

²⁰¹ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2560

²⁰² JRRT, 'About JRRT' (no publication date) <<https://www.jrnt.go.jp/corporate/>> accessed 5 May 2025.

²⁰³ DRJ, 'Corporate Info' (no publication date) <<https://www.dbj.jp/en/>> accessed 5 May 2025.

รถไฟฟ้า เช่น Toyama Light Rail ในเมืองโทยามะ ซึ่งเป็นตัวอย่างของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้บริหารและดำเนินการขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่น

2. ภาคเอกชน ได้แก่

1) บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น บริษัทเอกชนเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการระบบรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่ต่าง ๆ ของญี่ปุ่น โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นในการให้บริการขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของบริษัท เช่น

ก. Toyama Light Rail ให้บริการรถไฟฟ้าในเมืองโทยามะ

ข. Hankai Tramway ให้บริการรถไฟฟ้าในเมืองโอซาก้า

ค. Hiroshima Electric Railway ให้บริการรถไฟฟ้าในเมืองฮิโรชิม่า ซึ่งเป็นเครือข่ายรถรางที่ใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น

ง. Okayama Electric Tramway ดำเนินการรถรางในเมืองโอกายามะ และ

จ. Tosa Electric Railway ให้บริการรถรางในจังหวัดโคจิ เป็นต้น

2) บริษัทกลุ่มรถไฟญี่ปุ่น (Japan Railway Group: JR Group)

บริษัทกลุ่มรถไฟญี่ปุ่นเป็นกลุ่มบริษัทการรถไฟชั้นนำของญี่ปุ่น ซึ่งมีเครือข่ายรถไฟครอบคลุมทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 6 บริษัทที่ให้บริการรถไฟโดยสารระดับภูมิภาค ได้แก่

ก. เจอาร์-ฮอกไกโด (JR - Hokkaido)

ข. เจอาร์-อีสต์ (JR - East)

ค. เจอาร์-เซ็นทรัล (JR - Central)

ง. เจอาร์-เวสต์ (JR - West)

จ. เจอาร์-ชิโกกุ (JR - Shikoku) และ

ฉ. เจอาร์-คิวชู (JR - Kyushu)

นอกจากนี้ ยังมีเจอาร์-เฟรท (JR - Freight) ซึ่งเป็นบริษัทรถไฟที่ให้บริการขนส่งสินค้าทั่วประเทศ²⁰⁴

แม้ว่าบริษัทกลุ่มรถไฟญี่ปุ่น (JR Group) จะไม่ได้ให้บริการรถไฟฟ้ารางเบาโดยตรง แต่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาโครงข่ายระบบรางหลักและการบูรณาการการเดินทางร่วมกับรถไฟฟ้ารางเบาในบางพื้นที่ เพื่อเพิ่มความสะดวกในการเดินทางให้แก่ผู้โดยสาร

²⁰⁴ Japan-guide, 'Trains' (no publication date) <<https://www.japan-guide.com/e/e2019.html>> accessed 16 October 2023.

3.2 สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา ระบบขนส่งทางรถไฟไฟฟ้าในระดับภูมิภาค เป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้สัญจร นักท่องเที่ยว และผู้อยู่อาศัยหลายล้านคนต้องพึ่งพาในแต่ละวัน เมืองขนาดใหญ่หลายสิบแห่งทั่วประเทศให้ความสำคัญกับระบบขนส่งทางรถไฟไฟฟ้า เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนา เศรษฐกิจในพื้นที่ท้องถิ่น ระบบขนส่งทางรางในระดับภูมิภาคมีลักษณะการออกแบบที่หลากหลาย ตั้งแต่รถเซ็นแบบตู้เดียวที่ให้บริการบนถนนไปจนถึงรถไฟที่ประกอบด้วยหลายตู้โดยสาร ซึ่งให้บริการ บนรางเฉพาะทาง รวมถึงระบบรถไฟใต้ดิน นอกจากนี้ ระบบขนส่งทางรถไฟในภูมิภาคสามารถ จำแนกออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) รถไฟหนัก (Heavy Rail)²⁰⁵ (2) รถไฟโดยสารประจำทาง (Commuter Rail)²⁰⁶ และ (3) รถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail)²⁰⁷ โดยในแต่ละเมืองของสหรัฐอเมริกามี การให้บริการระบบขนส่งทางรถมากกว่าหนึ่งประเภทเพื่อรองรับความต้องการในการเดินทางของ ประชาชน²⁰⁸

3.2.1 ความเป็นมาในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าระบบรางทั่วไปของ สหรัฐอเมริกา

ย้อนกลับไปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ระบบขนส่งมวลชนที่สำคัญในสหรัฐอเมริกา คือ รถ ม้าที่มีหลังคาคลุมและไม่มีเบาะนั่ง โดยเริ่มให้บริการครั้งแรกในเมืองนิวยอร์กเมื่อปี ค.ศ. 1829 และ ขยายไปยังเมืองฟิลาเดลเฟียในปี ค.ศ. 1831 เมืองบอสตันในปี ค.ศ. 1835 และเมืองบัลติมอร์ในปี ค.ศ. 1874 การให้บริการรถม้าดังกล่าว ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนที่ได้รับสิทธิพิเศษจากหน่วยงาน

²⁰⁵ รถไฟรางหนัก หมายถึง รถไฟใต้ดินหรือระบบขนส่งทางยกระดับ ซึ่งมีหลายเมืองที่มีรถไฟรางหนัก เช่น นิวยอร์กซิตี บอสตัน ฟิลา เดลเฟีย และชิคาโก เป็นต้น รถไฟประกอบด้วยตู้โดยสารตั้งแต่ 2 ถึง 12 ตู้ ระบบเหล่านี้จะทำงานบนรางรถไฟ โดยดึงพลังงานจากราง หรือสายไฟเหนือศีรษะ ซึ่งรางหนักมีราคาค่อนข้างแพงในการสร้าง เพราะต้องมีขานขาลาและรางที่ต้องยกระดับ

²⁰⁶ รถไฟโดยสารประจำทางเป็นรถไฟที่ดำเนินการระบบรางรถไฟเป็นสายหลักเพื่อเคลื่อนย้ายผู้โดยสารระหว่างชนเมืองและใจกลาง เมือง ซึ่งมีหลายเมืองที่มีรถไฟโดยสารประจำทาง เช่น ฟิลาเดลเฟีย ลอสแอนเจลิส นิวยอร์กซิตี และ บอสตัน เป็นต้น ทั้งนี้ รถไฟโดยสาร ทั่วไปจะประกอบไปด้วยหัวรถจักรและสามารถขยายออกไปได้ไกลจากใจกลางเมืองถึง 50 ไมล์ ซึ่งไกลกว่าระบบรางหนักมาก รถไฟ ขบวนเดียวจะออกทุก ๆ 30 นาที อย่างไรก็ตาม ค่าก่อสร้างรถไฟโดยสารประจำทางจะสูงกว่าการสร้างรถไฟรางหนักเพราะสามารถลี้ งบนรางรถไฟที่มีอยู่แล้ว

²⁰⁷ รถไฟฟ้ารางเบา มี 2 ประเภท ประเภทที่ 1 รถเซ็นหรือรถราง ซึ่งวิ่งไปตามถนนและใช้พื้นที่ร่วมกับยานยนต์ ซึ่งมีหลายเมืองที่มี รถไฟฟ้ารางเบาประเภทนี้ เช่น ซานดิเอโก นิวออร์ลีนส์ และชาร์ลอตต์ รัฐนอร์ทแคโรไลนา เป็นต้น และประเภทที่ 2 รถไฟหลายขบวน ที่วิ่งไปตามทางของตนเองและแยกออกจากถนน ซึ่งมีหลายเมืองที่มีรถไฟฟ้รางเบาประเภทนี้ เช่น เซนต์หลุยส์ พอร์ตแลนด์ พิตส์เบิร์ก ซานโฮเซ รัฐแคลิฟอร์เนีย และบัฟฟาโล รัฐนิวยอร์ก เป็นต้น ซึ่งรถไฟฟ้รางเบาทั้งสองประเภทนี้ใช้พลังงานจากไฟฟ้าแบบไดเรกต์ โดยมี ทั้งแบบสายไฟและราง

²⁰⁸ Garrett, T. A., 'Light Rail Transit in America Policy Issues and Prospects for Economic Development' (no publication date) <https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/frbsl_cd/frbstl_cd_200408_lightrail.pdf> accessed 16 October 2023.

ท้องถิ่น แต่เนื่องจากรถม้าวิ่งบนถนนที่ปูด้วยหินซึ่งมีสภาพขรุขระ ทำให้การเดินทางไม่สะดวกสบาย จึงมีการวางรางสำหรับรถม้าเพื่อช่วยให้การเดินทางราบรื่นขึ้น ถือเป็นจุดกำเนิดของระบบขนส่งรางเบาในสหรัฐอเมริกา การใช้รางช่วยให้การเดินทางสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้ง สามารถรองรับผู้โดยสารได้มากถึง 30 คน มากกว่า 2 เท่าของจำนวนผู้โดยสารรถม้าแบบเดิม อย่างไรก็ตาม ปัญหาการจราจรแออัดบนท้องถนนยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ ส่งผลให้มีการนำระบบกระเช้าลอยฟ้า (Cable Car) เข้ามาใช้ในช่วงปี ค.ศ. 1860 โดยมีลักษณะคล้ายกับรถม้า แต่ขับเคลื่อนด้วยพลังงานจากเครื่องยนต์ไอน้ำขนาดใหญ่และต้องติดตั้งระบบสายเคเบิลใต้ดิน เพื่อดึงตัวรถให้เคลื่อนที่ไปตามราง

ต่อมา รถรางไฟฟ้าได้เริ่มปรากฏขึ้นในเมืองต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1880 โดยมีลักษณะคล้ายกับรถเข็นในยุคปัจจุบัน ใช้พลังงานจากสายไฟเหนือศีรษะ และสามารถทำความเร็วได้ถึง 15 ไมล์ต่อชั่วโมง นอกจากนี้ รถรางไฟฟ้ายังมีต้นทุนต่ำกว่ารถม้าและรถเคเบิล เนื่องจากไม่จำเป็นต้องลงทุนติดตั้งระบบเคเบิลใต้ดินหรือใช้ม้าจำนวนมากในการดำเนินงาน แม้ว่าจะมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการจราจรที่หนาแน่นในเมืองใหญ่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบขนส่งมวลชนในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นรถม้า หรือรถรางไฟฟ้า ยังคงต้องใช้งานร่วมกับการจราจรบนถนนสายอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ระบบรถไฟใต้ดินถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในเมืองบอสตันในปี ค.ศ. 1897 และต่อมา นครนิวยอร์กได้เปิดให้บริการระบบรถไฟใต้ดินในปี ค.ศ. 1904 ถือเป็นระบบรถไฟใต้ดินแรกของโลกที่มีการจัดการเส้นทางแบบบูรณาการระหว่างขบวนรถไฟด่วนและรถไฟท้องถิ่น ส่งผลให้ในช่วงเวลานั้น สหรัฐอเมริกามีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพที่สุดในโลก อย่างไรก็ตาม ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีการประดิษฐ์และพัฒนารถยนต์ส่วนบุคคล ประชาชนหันมาใช้รถยนต์เป็นหลัก ทำให้จำนวนผู้โดยสารและเงินทุนสนับสนุนจากภาครัฐสำหรับระบบรางลดลงอย่างต่อเนื่อง

หลังจากนั้นไม่นาน เมืองต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาเริ่มประสบปัญหาการจราจรติดขัดและมลพิษทางอากาศเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการขนส่งสาธารณะได้นำระบบรถไฟฟ้ารางเบามาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ระบบขนส่งรูปแบบนี้ไม่เพียงแต่ช่วยลดความแออัดของการจราจรและลดมลภาวะ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและการวางผังเมือง โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน สำหรับต้นทุนในการก่อสร้าง รถไฟฟ้ารางเบาของแต่ละเมืองได้รับการสนับสนุนทางการเงินผ่านหลากหลายแนวทาง ซึ่งวิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือ การออกพันธบัตร²⁰⁹ เพื่อระดมทุนจากประชาชนสำหรับครอบคลุมค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมด พันธบัตรเหล่านั้นจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรายได้ภาษีที่กำหนดไว้

²⁰⁹ พันธบัตร หมายถึง เอกสารหลักทรัพย์ชนิดหนึ่งที่ออกโดยรัฐบาลหรือนิติบุคคล แสดงการเป็นหนี้ระยะยาวที่ผู้จากบุคคลทั่วไป ; โปรดดู: พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

ล่วงหน้า (ส่วนใหญ่มักเป็นภาษีการขาย) ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากประชาชนผ่านกระบวนการลงคะแนนเสียงก่อนเริ่มโครงการ หากประชาชนไม่เห็นชอบต่อการขึ้นภาษีท้องถิ่น โครงการรถไฟฟ้ารางเบาจะถูกยกเลิก แม้ว่าการออกพันธบัตรจะเป็นแนวทางหลักในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบรางเบา แต่ยังมีทางเลือกอื่น ๆ ที่เมืองต่าง ๆ สามารถนำมาใช้ เช่น การกำหนดให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการก่อสร้าง การขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน บางเมืองอนุญาตให้ภาครัฐกิจจ่ายเงิน เพื่อแลกกับสิทธิในการโฆษณาบนขบวนรถไฟ และการจัดสรรงบประมาณจากกองทุนท้องถิ่น รัฐ และรัฐบาลกลาง เป็นต้น

ทุกภาคส่วนต่างเห็นพ้องกันว่า การขนส่งระบบรางเบาถือเป็นโอกาสสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเดินทาง ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยแก้ปัญหาการจราจรติดขัด แต่ยังช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ²¹⁰

3.2.2 โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครองของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาปกครองในรูปแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วย 50 มลรัฐ โดยมีประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาล รวมถึงเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งมีอำนาจบริหารสูงสุดของประเทศ

โครงสร้างการปกครองของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การปกครองส่วนกลาง (Federal Government)

การปกครองส่วนกลางดำเนินการโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารและกำกับดูแลทั่วทั้งประเทศ ถือเป็นหน่วยการปกครองสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยฝ่ายบริหารที่มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยรัฐสภา (Congress) แบ่งออกเป็น 2 สภา ได้แก่ (1) วุฒิสภา (Senate) มีสมาชิกจำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน และ (2) สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้ มีศาลสูงสุด (Supreme Court) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการ โดยมีอำนาจพิจารณาคดีที่ได้รับการอุทธรณ์จากศาลอุทธรณ์ รวมถึงตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาล หน่วยงาน หรือระหว่างรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ซึ่งหัวหน้าศาลสูงสุดได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

2. การปกครองในมลรัฐ (State Government)

²¹⁰ Thomas A. Garrett (n 208).

แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ใช้เป็นกรอบในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ภายในมลรัฐ การบริหารปกครองในระดับมลรัฐมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ได้แก่

1) ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) เป็นผู้นำสูงสุด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนของมลรัฐ

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายภายในมลรัฐ และ

3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีความต่าง ๆ ภายในมลรัฐ

ระบบการปกครองของมลรัฐจึงมีโครงสร้างที่เป็นอิสระภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญสหพันธ์ แต่ยังคงสอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลกลาง

3. การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด และเป็นรูปแบบการปกครองที่มีจำนวนมากและหลากหลายที่สุด รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมิได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นการผสมผสานระหว่างรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (เมือง (City) เมืองขนาดเล็กและตำบล (Town and Township) เขตปกครอง (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตการศึกษา (School District)) ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ มีอำนาจในการกำหนดเขตอำนาจ และรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครอง รวมถึงการยุบเลิกหน่วยงานปกครอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน โดยมลรัฐทำหน้าที่รับรองสภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลักตามลักษณะของจำนวนภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป (General Purpose Local Government)

เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลากหลาย ครอบคลุมการให้บริการสาธารณะหลายด้านภายในพื้นที่ที่กำหนด หน่วยงานประเภทนี้ประกอบด้วย

ก. เคาน์ตี (County)

ข. เทศบาล (Municipality หรือ City) และ

ค. เมืองขนาดเล็กและตำบล (Towns หรือ Township)

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เฉพาะ (Special Purpose Local Government)

เป็นหน่วยการปกครองที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยสองแห่งขึ้นไป เพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะด้าน อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง เช่น การจัดหาหน้าประปา ไฟฟ้า ระบบขนส่งมวลชน หรือจัดการศึกษา เป็นต้น

การจัดตั้งเขตพิเศษอาจเกิดจากการริเริ่มของประชาชนในพื้นที่ โดยประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเจ้าของที่ดินในเขตการปกครองสามารถเสนอให้จัดตั้งเขตพิเศษได้ ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารของเคาน์ตีหรือคำสั่งศาล ทั้งนี้ มลรัฐมีอำนาจในการจัดตั้งเขตพิเศษ โดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายลำดับรอง การจัดตั้งเขตพิเศษในสหรัฐอเมริกา ถือว่ามีขั้นตอนที่ง่ายและยืดหยุ่นกว่าการจัดตั้งองค์กรที่คล้ายกันในประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ทำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนรายได้ของเขตพิเศษสามารถจัดหารายได้หลายทาง เพื่อให้การบริหารงานตามภารกิจนั้นมีประสิทธิภาพ ได้แก่

ก. การจำหน่ายพันธบัตรแก่นักทุน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหลักทรัพย์ของสหพันธรัฐ

ข. ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และภาษีจากผู้ใช้บริการ

ค. การกู้ยืมเงิน เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ

ง. ทุนจัดตั้งครั้งแรก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาคีสมาชิกที่ร่วมจัดตั้ง และ

จ. ผลประโยชน์หรือดอกผลอันจากเงินทุนและทรัพย์สินของเขตพิเศษ²¹¹

3.2.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit - LRT) กระจ่ายตัวอยู่ในหลายเมืองทั่วประเทศ แม้ประเทศจะมีลักษณะการพัฒนาเมืองที่เน้นการใช้รถยนต์เป็นหลัก แต่การพัฒนาแบบรถไฟฟ้ารางเบา ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืนและตอบโจทย์เมืองขนาดกลางถึงใหญ่

3.2.3.1 เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกา (Portland City Oregon United States)

²¹¹ ชัชวรินทร์ ต้นติเวชวานิชย์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, 'ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ: แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย' (2562) 1 วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 47, 67.

เมืองพอร์ตแลนด์ (Portland City) เป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุดในรัฐออริกอน อีกทั้ง เป็นท่าเรือสำคัญสำหรับการขนส่งสินค้าในภูมิภาคแปซิฟิกตะวันตกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา โดยเมืองพอร์ตแลนด์มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 370.50 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 653,115 คน ซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อัตราการเติบโตของประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ²¹²

การเดินทางของประชากรในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่พึ่งพารถยนต์เป็นหลัก ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการจราจรติดขัด อุบัติเหตุ และมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมืองพอร์ตแลนด์ได้นำกลยุทธ์การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยเน้นการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการเดินทางและการใช้ระบบขนส่งมวลชนมากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพารถยนต์ การดำเนินมาตรการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนช่วยให้โครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งมวลชนได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้การเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนเป็นทางเลือกที่น่าสนใจมากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจของเมืองเติบโตควบคู่ไปกับการลดปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนช่วยฟื้นฟูพื้นที่ย่านเมืองเก่าที่เคยเสื่อมโทรมให้กลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้ง ประชาชนมีทางเลือกด้านที่อยู่อาศัยที่หลากหลายมากขึ้น และเปิดโอกาสให้เกิดการพัฒนาเมืองในด้านอื่น ๆ อย่างยั่งยืน

เมืองพอร์ตแลนด์ได้รับการยกย่องว่าเป็นหนึ่งในเมืองที่มีระบบขนส่งมวลชนที่ดีที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยมีการบูรณาการระหว่างการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการออกแบบพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อส่งเสริมการเดินทางและการใช้จักรยาน รวมถึงการเชื่อมต่อที่มีประสิทธิภาพกับระบบขนส่งหลักของเมืองเพื่อลดปัญหาความหนาแน่นของการจราจรบนท้องถนน

ระบบขนส่งมวลชนหลักของเมืองพอร์ตแลนด์ ประกอบด้วย

1. รถโดยสารประจำทาง ให้บริการครอบคลุมพื้นที่กว้างและเชื่อมต่อกับระบบขนส่งอื่น ๆ
2. รถรางพอร์ตแลนด์ (Portland Streetcar) ให้บริการในพื้นที่ใจกลางเมืองและย่านสำคัญ
3. ระบบรถไฟฟ้ารางเบา MAX (Metropolitan Area Express) เป็นโครงข่ายรถไฟฟ้ารางเบาหลักของเมือง มีหลายเส้นทางที่เชื่อมโยงย่านธุรกิจและชานเมือง

²¹² City of Portland, 'City of Portland, Oregon' (no publication date) <<https://www.portland.gov>> accessed 2 May 2025.

4. ระบบรถไฟ WES Commuter Rail (Westside Express Service Commuter Rail) ให้บริการเชื่อมต่อระหว่างเมืองพอร์ตแลนด์กับพื้นที่ชานเมืองทางทิศตะวันตก

ระบบขนส่งมวลชนของเมืองพอร์ตแลนด์ข้างต้น ดำเนินการโดยเขตขนส่งมวลชนสามมณฑลของรัฐออริกอน (Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon: TriMet)²¹³ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบด้านการขนส่งมวลชนในพื้นที่เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน โดยเขตขนส่งมวลชนสามมณฑลของรัฐออริกอนก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1969 ตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐออริกอน เพื่อบริหารจัดการและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเมืองพอร์ตแลนด์และพื้นที่โดยรอบ

โครงการรถไฟฟ้ารางเบา MAX (Metropolitan Area Express) ถือเป็นตัวอย่างของโครงการที่ประสบความสำเร็จด้านการบริหารจัดการ โดยสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในกรอบเวลาและงบประมาณที่กำหนด ปัจจุบัน มีการดำเนินการแล้วทั้งหมด 6 โครงการ²¹⁴ และแบ่งออกเป็น 5 สายทางหลัก²¹⁵ ระยะทางรวม 60 ไมล์ ยกตัวอย่างเช่น

1. โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีส้ม (Portland-Milwaukie MAX) เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2015 ระยะทางรวม 7.5 ไมล์ จำนวน 10 สถานี งบประมาณโครงการทั้งสิ้น 963 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแหล่งเงินทุน ประกอบด้วย จากรัฐบาลกลางอัตราร้อยละ 50 เปอร์เซนต์ และ จากรัฐบาลท้องถิ่นอัตราร้อยละ 50 คิดเป็นความสำเร็จร้อยละ 100

2. โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีแดง (Airport MAX Beaverton Transit Center/Airport/City Center) เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 2001 ระยะทางรวม 5.5 ไมล์ จำนวน 4 สถานี งบประมาณโครงการทั้งสิ้น 125 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแหล่งเงินทุน ประกอบด้วย จากกองทุนทั่วไปของ TriMet อัตราร้อยละ 36 จากบริษัทเบคเทล (Bechtel / Cascade Station Development, LLC) อัตราร้อยละ 23 จากท่าเรือพอร์ตแลนด์อัตราร้อยละ 23 และจากเทศบาลเมืองพอร์ตแลนด์อัตราร้อยละ 18 คิดเป็นความสำเร็จร้อยละ 100²¹⁶

²¹³Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon (TriMet) เป็นหน่วยงานที่ให้บริการขนส่งมวลชนในสามมณฑล ได้แก่ มุลท์โนมา (Multnomah) วอชิงตัน (Washington) และคลากคามัส (Clackamas) ซึ่งรวมถึงเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland)

²¹⁴ โครงการรถไฟฟ้ารางเบา MAX (Metropolitan Area Express) ดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 6 โครงการ ได้แก่ Eastside, Westside, Airport, Interstate, Green Line และ Portland-Milwaukie

²¹⁵ โครงการรถไฟฟ้ารางเบา MAX (Metropolitan Area Express) ดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 6 โครงการ แบ่งออกเป็น 5 สายทาง ได้แก่ สายสีน้ำเงิน สายสีแดง สายสีเหลือง สายสีเขียว และสายสีส้ม

²¹⁶ อนิลทิตา จันท์เทพ, 'ความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ: กรณีศึกษาการพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น' (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 69-73.

โมเดลการพัฒนากระบวนขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาในกรณีโครงการสายสีแดง Airport MAX เมืองพอร์ตแลนด์ สหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างของการร่วมลงทุนแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ในรูปแบบออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และดำเนินการ (Design-Build-Finance-Operation: DBFO) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างใจกลางเมืองกับสนามบินนานาชาติพอร์ตแลนด์ โครงการนี้ดำเนินงานโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทเบคเทล (Bechtel) รับผิดชอบการออกแบบ ก่อสร้าง และจัดหาเงินทุน ขณะที่ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบการเดินรถ โดยหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ เขตขนส่งมวลชนสามมณฑลของรัฐออริกอน (Tri-Met) ท่าเรือเมืองพอร์ตแลนด์ (Port of Portland) และคณะกรรมการพัฒนาเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland Development Commission: PDC) โมเดลนี้สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาโครงการขนส่งมวลชนที่เน้นการบูรณาการบทบาทของภาคีต่าง ๆ และการแบ่งปันความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ



ที่มา Koin 6 News Staff (2020)

ภาพที่ 3.3 รถไฟฟ้าสายพอร์ตแลนด์-มิลวอกี (Portland-Milwaukie MAX)



ที่มา Wikipedia (2025)

ภาพที่ 3.4 รถไฟฟ้ารางเบาแม็กชีสายสนามบิน – ศูนย์ขนส่งปีเวอร์ตัน สนามบิน ใจกลางเมือง

3.2.3.3 ซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา (San Francisco California United States)

ซานฟรานซิสโก (San Francisco) ตั้งอยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรประมาณ 815,201 คน เป็นเมืองที่มีระบบขนส่งมวลชนแห่งแรกในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นของเทศบาลและดำเนินการโดยเทศบาล ซึ่งเมืองซานฟรานซิสโกมีระบบขนส่งมวลชนที่ดำเนินการโดยเทศบาลอย่างครบวงจร โดยมีหน่วยงานหลักคือ สำนักงานขนส่งเทศบาลซานฟรานซิสโก (San Francisco Municipal Transportation Agency: SFMTA) ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะระดับเมืองที่ได้รับอำนาจโดยตรงจากกฏบัตรเมืองในการบริหารจัดการระบบขนส่งทุกประเภทในเขตเมือง รวมถึงระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) ที่อยู่ภายใต้การดูแลของ รถไฟเทศบาลซานฟรานซิสโก (San Francisco Municipal Railway: SF Muni)

โมเดลการบริหารจัดการนี้มีลักษณะ แบบรวมศูนย์ในระดับเทศบาล โดยที่สำนักงานขนส่งเทศบาลซานฟรานซิสโกทำหน้าที่บูรณาการการบริหารจัดการในหลายด้าน ได้แก่ การให้บริการขนส่งมวลชน รถไฟฟ้ารางเบา รถโดยสาร รถราง กระเช้าลอยฟ้า รวมถึงการบริหารจัดการถนน การออกแบบพื้นที่จราจร ที่จอดรถ และระบบแท็กซี่ในเมือง ทั้งนี้ รถไฟเทศบาลในซานฟรานซิสโก (SF Muni) เป็นระบบขนส่งมวลชนหลักที่สำคัญสำหรับเมืองซานฟรานซิสโกและมีการเชื่อมต่อกับบริการขนส่งระดับภูมิภาค เช่น ระบบขนส่งมวลชนความเร็วสูงของพื้นที่อ่าว (Bay Area Rapid Transit:

BART) รถไฟโดยสารของรัฐแคลิฟอร์เนีย (Caltrain) ระบบรถโดยสารประจำทางของเขตซานมาเทโอ (SamTrans) ระบบขนส่งมวลชนสะพานโกลเดนเกต (Golden Gate Transit) และระบบขนส่งมวลชนของเขตอาลาเมดาและคอนทราคอสตา (AC Transit) โดยประกอบด้วยรถประจำทาง 54 สาย รถราง 17 สาย รถไฟฟ้ารางเบา 7 สายที่วิ่งเหนือพื้นดิน รถไฟใต้ดินสายเดียวในเมืองที่เรียกว่า Muni Metro ระบบกระเช้าลอยฟ้า 3 สาย และรถรางในชื่อ F Market Wharves ซึ่งถือเป็นระบบขนส่งมวลชนที่ใหญ่เป็นอันดับเจ็ดของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ดูแลการจัดการถนนและการขนส่งภาคพื้นดินในเมืองและเทศมณฑลซานฟรานซิสโก โดยมอบอำนาจให้กับหลายแผนกภายในหน่วยงาน ซึ่งแต่ละแผนกจะรับผิดชอบในการจัดการแง่มุมต่าง ๆ ของการขนส่งของเมือง เช่น การขนส่ง การออกแบบถนน ที่จอดรถ แท็กซี่ และอื่น ๆ²¹⁷

จุดเด่นของโมเดลนี้ คือ การมอบอำนาจและงบประมาณโดยตรงจากเทศบาลให้กับสำนักงานขนส่งเทศบาลซานฟรานซิสโก เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั้งด้านบริการ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน การวางแผนเมือง และการควบคุมกิจการขนส่งอย่างบูรณาการในระดับเมือง



ที่มา Wikipedia (2025)

ภาพที่ 3.5 รถรางสาย F ถนนมาร์เก็ตและเขตท่าเรือ (F Market & Wharves Streetcar Line)

²¹⁷ Western Railway Museum, 'San Francisco Municipal Railway' (no publication date) <<https://www.wrm.org/about/railroad-history/san-francisco-municipal-railway>> accessed 8 March 2024.

3.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของสหรัฐอเมริกา

มาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในการจัดทำบริการรถไฟฟ้ารางเบา เป็นกฎหมายที่มีความซับซ้อน โดยอาศัยกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง รัฐ และท้องถิ่นในการกำกับดูแล นอกจากนี้ การสนับสนุนด้านเงินทุนจากภาครัฐและภาษีท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการทำให้โครงการเกิดขึ้นได้ การออกแบบกฎหมายและนโยบายที่มีประสิทธิภาพช่วยให้ระบบขนส่งมวลชนสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3.2.4.1 พระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967)

พระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967) เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ 204 ตรารึขึ้นในปี พ.ศ. 2510 มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานขนส่งในเขตเมือง กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว รวมถึงการจัดตั้งเขตการขนส่ง การถอนมณฑลออกจากหน่วยงาน การให้รัฐเป็นผู้รับประกันการชำระหนี้ในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานขนส่ง และการให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการรับประกันความพึงพอใจในการชำระเงิน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดอำนาจในการจัดตั้งสภางบประมาณ ตลอดจนกำหนดบทลงโทษและแนวทางในการเยียวยา²¹⁸

กฎหมายฉบับนี้ มิได้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่บังคับใช้ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาเดียวกัน หากแต่เป็นชื่อที่ใช้เรียกรวมกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งตราขึ้นโดยแต่ละรัฐเพื่อจัดตั้งหน่วยงานขนส่งในเขตเมือง (Metropolitan Transit Authority: MTA) เพื่อให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนในเขตมหานครอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับ พระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 มีทั้งหมด 30 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบา ดังต่อไปนี้

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจในการวางแผน จัดหา ก่อสร้าง ดำเนินการ บำรุงรักษา ทดแทน ปรับปรุง ขยาย และทำสัญญาเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสาธารณะ โดยหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์และเป็นกลไกของรัฐที่มีอำนาจเช่นเดียวกับบริษัทมหาชน เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการวางแผน การได้มาซึ่งการก่อสร้าง การดำเนินงาน การบำรุงรักษา การปรับปรุง และการขยายสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสาธารณะ รวมถึงการควบคุม การบริหารจัดการ และการใช้สิทธิแฟรนไชส์ในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งดังกล่าว ทั้งนี้ ยังครอบคลุมถึงการดำเนินการในรูปแบบการเช่า

²¹⁸ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967

เหมาลำที่ได้มา²¹⁹ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่เพิ่มเติมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน²²⁰

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าผ่านทาง ค่าเช่า และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สำหรับการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสาธารณะที่อยู่ภายใต้การครอบครองและการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อรองรับการเดินทางภายในภูมิภาคโดยรวม²²¹

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีโดยตรง และไม่สามารถนำเครดิตหรืออำนาจในการจัดเก็บภาษีของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ๆ ไปเป็นหลักประกัน ยกเว้นในกรณีที่มีการนำใบเสร็จรับเงินภาษี การประเมินพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายที่ถูกเรียกเก็บโดยรัฐหรือหน่วยงานย่อยทางการเมืองมาจัดสรรหรือชำระให้แก่หน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดหรือภายใต้เงื่อนไขของสัญญา รวมถึงในกรณีที่หน่วยงานย่อยทางการเมืองของรัฐให้การรับรองด้วยความเชื่อถือและเครดิตอย่างเต็มที่ เพื่อสนับสนุนพันธกรณีตามสัญญาที่ทำไว้กับหน่วยงาน ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดหาเงินทุนเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสามารถกระทำเพิ่มเติมจากแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยประกอบด้วย

- 1) รายได้จากค่าโดยสาร อัตราค่าบริการ ค่าผ่านทาง และค่าเช่าต่าง ๆ
- 2) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นใดที่สามารถนำมาใช้ได้ รวมถึงการจัดสรรหรือเงินสมทบในรูปแบบต่าง ๆ หรือรายได้อื่น ๆ จากมณฑลที่เข้าร่วมและจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตพื้นที่อำนาจของหน่วยงาน
- 3) เงินช่วยเหลือ เงินกู้ หรือเงินบริจาคจากรัฐบาลกลาง รัฐ หรือหน่วยงานอื่น ๆ และเงินช่วยเหลือ เงินบริจาค ของขวัญ สิ่งประดิษฐ์ หรือมรดกจากแหล่งสาธารณะหรือเอกชน และ
- 4) รายได้จากภาษี การประเมินพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่กำหนดโดยกฎหมาย และถูกเรียกเก็บโดยรัฐหรือหน่วยงานย่อยทางการเมือง ซึ่งถูกส่งคืนหรือชำระแก่หน่วยงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือสัญญาที่เกี่ยวข้อง²²²

ผู้จัดการทั่วไปจะต้องจัดทำร่างงบประมาณด้านการดำเนินงานและงบประมาณด้านเงินทุนแยกต่างหากสำหรับแต่ละปีงบประมาณ และเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและอนุมัติ ทั้งนี้ งบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนวันเริ่มต้นของ

²¹⁹ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.403

²²⁰ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.406

²²¹ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.407

²²² Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.414

ปีงบประมาณใหม่ในแต่ละรอบปี นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องจัดทำงบประมาณสำหรับโครงการลงทุน (งบประมาณโครงการทุน) ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี โดยงบประมาณโครงการทุนประจำปีฉบับแรกจะต้องจัดทำและส่งภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 ปีนับจากวันที่หน่วยงานได้รับการจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ งบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการปรับปรุงและแก้ไขเป็นประจำทุกปี ก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้ง

หน่วยงานจะต้องจัดส่งงบประมาณการดำเนินงานและงบประมาณด้านเงินทุนประจำปี รายงานการตรวจสอบทางการเงิน และแผนการก่อสร้าง ไปยังหน่วยงานภาครัฐและองค์กรประสานงานระดับภูมิภาคที่มีอยู่ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบและแสดงความเห็นได้อย่างเหมาะสมก่อนที่คณะกรรมการจะให้ความเห็นชอบในขั้นตอนสุดท้าย²²³

หน่วยงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการปฏิบัติการกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ พันธบัตรที่ออกจะต้องชำระคืนจากรายได้หรือแหล่งเงินทุนใด ๆ ที่ได้รับการกำหนดไว้ตามกฎหมาย และอาจออกล่วงหน้าเพื่อรองรับการชำระคืนจากรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตจากแหล่งเงินทุนดังกล่าว²²⁴ นอกจากนี้ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอราคาที่แข่งขันได้และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง²²⁵

การให้สัมปทานใด ๆ แก่บุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับการคัดเลือกผ่านกระบวนการเสนอราคาที่มีการแข่งขันอย่างเปิดเผย โดยจะมอบสัมปทานให้แก่ผู้เสนอราคาที่มีความรับผิดชอบและเสนอผลตอบแทนสูงสุด ซึ่งว่าด้วยการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าเกินกว่า 500,000 ดอลลาร์ อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นต่อหลักเกณฑ์การเสนอราคาแข่งขันดังกล่าวสามารถนำมาใช้ได้กรณีที่สัมปทานนั้นเกี่ยวข้องกับรายได้ โดยประมาณที่หน่วยงานผู้มีอำนาจคาดว่าจะได้รับต่ำกว่า 100,000 ดอลลาร์ ตลอดระยะเวลาที่สัมปทานมีผลบังคับใช้²²⁶

ทั้งนี้ ทุกมณฑล หน่วยงานย่อยทางการเมือง องค์กรของรัฐ และภาคเอกชน มีอำนาจในการให้ความร่วมมือ สนับสนุน และบริจาคไม่ว่าจะในรูปแบบของบริการ เงินทุน หรือทรัพย์สิน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานผู้มีอำนาจ ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่หน่วยงานนั้นได้กำหนดไว้²²⁷

²²³ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.415

²²⁴ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.416

²²⁵ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.417

²²⁶ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.418

²²⁷ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.420

3.3.4.2 ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United States Code)

ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code) เป็นประมวลกฎหมายอย่างเป็นทางการซึ่งรวบรวมกฎเกณฑ์ทั่วไปของรัฐบาลกลาง โดยจัดหมวดหมู่ไว้ทั้งหมด 54 หัวข้อ (Titles)²²⁸ เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลของแต่ละรัฐสามารถนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการดำเนินการภายในรัฐของตน สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งทางราง ได้รับการบัญญัติไว้ในหัวข้อที่ 49 ว่าด้วย “การขนส่ง” (Title 49 – Transportation)²²⁹ ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับระบบรางในหลายด้าน โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับระบบรางดังต่อไปนี้

1. หัวข้อที่ 49 ว่าด้วย “การขนส่ง” (Title 49 – Transportation) ภายใต้ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ระบุถึงโครงสร้างและหน้าที่ของกรมการขนส่งไว้ในหัวข้อที่ 1 (Subtitle I – Department of Transportation) ครอบคลุมตั้งแต่มาตรา 101 ถึงมาตรา 727 โดยในบทที่ 1 ว่าด้วย “องค์กร” (Chapter 1 – Organization) มาตรา 101 ถึงมาตรา 119 ได้กำหนดรายละเอียดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกรมการขนส่ง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

²²⁸ ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United States Code) แบ่งออกเป็น 54 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อที่ 1 – บทบัญญัติทั่วไป, หัวข้อที่ 2 – รัฐสภา, หัวข้อที่ 3 – ประธานาธิบดี, หัวข้อที่ 4 – สงและตราประทับ ที่นั่งของรัฐบาล และรัฐ หัวข้อที่ 5-องค์กรภาครัฐและพนักงาน, หัวข้อที่ 5A พระราชบัญญัติคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐบาลกลาง หัวข้อที่ 6 ความปลอดภัยในประเทศ, หัวข้อที่ 7 การเกษตร, หัวข้อที่ 8 คนต่างด้าวและสัญชาติ, หัวข้อที่ 9 อนุญาโตตุลาการ, หัวข้อที่ 10 – กองกำลังติดอาวุธ, หัวข้อที่ 11 – การล้มละลาย, หัวข้อ 11A กฎการล้มละลาย หัวข้อที่ 12 ธนาคาร, หัวข้อที่ 13 – สำนะปะชากร, หัวข้อที่ 14 – หน่วยงานฝึ่ง, หัวข้อที่ 15 – การค้า, หัวข้อที่ 16 – การอนุรักษ์, หัวข้อที่ 17 – ลิขสิทธิ์, หัวข้อที่ 18 – อาชญากรรมและขั้นตอนทางอาญา, หัวข้อที่ 19 – ภาษีสกุลการ, หัวข้อที่ 20 – การศึกษา, หัวข้อที่ 21 – อาหารและยา, หัวข้อที่ 22 – ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หัวข้อที่ 23 – ทางหลวง, หัวข้อที่ 24 – โรงพยาบาล, หัวข้อที่ 25 – ชาวอินเดีย, หัวข้อที่ 26 – รายได้ภายใน, หัวข้อที่ 27 – สุราที่ทำให้มึนเมา, หัวข้อที่ 28 – ตุลาการและขั้นตอนการพิจารณาคดี, หัวข้อที่ 28A – ข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของบุคลากรตุลาการ หัวข้อที่ 29 – แรงงาน, หัวข้อที่ 30 – ทรัพยากรแร่, หัวข้อที่ 31 – เงินและการเงิน, หัวข้อที่ 32 – การป้องกันประเทศ, หัวข้อที่ 33 – การนำทางและน่านน้ำที่นำทางได้, หัวข้อที่ 34 – การควบคุมอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมาย, หัวข้อที่ 35 – สิทธิบัตร, หัวข้อที่ 36 – พิธีการและองค์กรผู้รักชาติและระดับชาติ, หัวข้อที่ 37 – การจ่ายเงินและเบี้ยเลี้ยงของบริการในเครื่องบิน, หัวข้อที่ 38 – ผลประโยชน์ของทหารผ่านศึก, หัวข้อที่ 39 – บริการไปรษณีย์, หัวข้อที่ 40 – อาคารสาธารณะ ทรัพย์สิน และงาน, หัวข้อที่ 41 – สัญญาสาธารณะ, หัวข้อที่ 42 – สาธารณสุขและสวัสดิการ, หัวข้อที่ 43 – ที่ดินสาธารณะ, หัวข้อที่ 44 – การพิมพ์และเอกสารสาธารณะ, หัวข้อที่ 45 – ทางรถไฟ, หัวข้อที่ 46 – การจัดส่ง, หัวข้อที่ 47 – โทรคมนาคม, หัวข้อที่ 48 – อาณาเขตและทรัพย์สินที่โดดเด่น, หัวข้อที่ 49 – การขนส่ง, หัวข้อที่ 50 – สงครามและการป้องกันประเทศ, หัวข้อที่ 51 โครงการอวกาศระดับชาติและเชิงพาณิชย์, หัวข้อที่ 52 การลงคะแนนเสียงและการเลือกตั้ง, หัวข้อที่ 53 (ไม่ปรากฏข้อมูล), หัวข้อที่ 54 บริการอุทยานแห่งชาติ

²²⁹ ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United States Code) หัวข้อที่ 49 การขนส่ง (Title 49 – Transportation) ประกอบด้วย หัวข้อที่ 1- กรมการขนส่ง (มาตรา 101 ถึงมาตรา 727), หัวข้อที่ 2 - หน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ (มาตรา 1101 ถึงมาตรา 1326), หัวข้อที่ 3 – โปรแกรมทั่วไปและต่อเนื่อง (มาตรา 5101 ถึงมาตรา 6703) , หัวข้อที่ 4 – การขนส่งระหว่างรัฐ (มาตรา 10,101 ถึงมาตรา 16,106), หัวข้อที่ 5 โปรแกรมราง (มาตรา 20101 ถึงมาตรา 28505) , หัวข้อที่ 6 โปรแกรมยานยนต์และคนขับ (30101 ถึงมาตรา 33118), หัวข้อที่ 7 โปรแกรมการบิน (มาตรา 40101 ถึงมาตรา 50105), หัวข้อที่ 8 ท่อ (มาตรา 60101 ถึงมาตรา 60503), หัวข้อที่ 9 การขนส่งสินค้าหลายรูปแบบ (มาตรา 70101 ถึงมาตรา 70206), หัวข้อที่ 10 เบ็ดเตล็ด (มาตรา 80101 ถึงมาตรา 80504)

วัตถุประสงค์หลักของกระทรวงคมนาคมของสหรัฐอเมริกา (Department of Transportation) มุ่งเน้นการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาความมั่นคงของประเทศ โดยผ่านการกำหนดนโยบายและระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ปลอดภัย สะดวก และสามารถดำเนินการได้ในต้นทุนที่ต่ำที่สุด นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์ในระดับชาติอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมมีบทบาทสำคัญในด้านประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ให้บริการขนส่ง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านการคมนาคมขนส่งอย่างยั่งยืน²³⁰

ในส่วนของการขนส่งทางราง ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานบริหารรถไฟของรัฐบาลกลาง (Federal Railroad Administration: FRA) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายความปลอดภัยทางรถไฟของสหรัฐอเมริกา โดยมีการแบ่งเขตการบริหารตามภูมิภาคออกเป็น 8 เขต หน่วยงานบริหารรถไฟของรัฐบาลกลาง (FRA) มีภารกิจหลักในการบำรุงรักษามาตรฐานความปลอดภัยของระบบราง และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ให้บริการรถไฟทั้งในด้านการขนส่งสินค้าและการขนส่งผู้โดยสาร นอกจากนี้ หน่วยงานบริหารรถไฟของรัฐบาลกลาง (FRA) ยังทำงานร่วมกับหน่วยงานขนส่งระดับรัฐและเทศบาลในการวิเคราะห์ด้านกำลังการผลิต ความต้องการด้านเงินทุน ต้นทุนการดำเนินงาน ตลอดจนการวิจัยและวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศอย่างต่อเนื่อง²³¹

2. หัวข้อที่ 49 ว่าด้วย “การขนส่ง” (Title 49 – Transportation) ในหัวข้อที่ 2 “หน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ” (Subtitle II – Other Government Agencies) ได้บัญญัติครอบคลุมตั้งแต่มาตรา 1101 ถึงมาตรา 1326 โดยในบทที่ 11 ว่าด้วย “คณะกรรมการความปลอดภัยการขนส่งแห่งชาติ” (Chapter 11 – National Transportation Safety Board) ซึ่งอยู่ระหว่างมาตรา 1101 ถึงมาตรา 1155 ได้กำหนดรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการความปลอดภัยการขนส่งแห่งชาติ (National Transportation Safety Board: NTSB) มีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานเกี่ยวกับการขนส่งวัสดุอันตรายและอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง ²³² โดยจะรายงานผลการสอบสวนไปยังสภาองเกรส หน่วยงานรัฐบาลกลาง และหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยการขนส่งและผู้ให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการแก้ไขตามคำแนะนำ เพื่อให้

²³⁰ United States Code Article 101

²³¹ United States Code Article 103

²³² United States Code Article 1111

การขนส่งบุคคลเป็นไปอย่างปลอดภัยและปราศจากความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายหรือบาดเจ็บ²³³ นอกจากนี้ ภายใต้การบัญญัติทางกฎหมาย คณะกรรมการได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน เช่น สำหรับปีงบประมาณ ค.ศ. 2019 ได้รับงบประมาณ 111,400,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับปีงบประมาณ ค.ศ. 2020 ได้รับงบประมาณ 112,400,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับปีงบประมาณ ค.ศ. 2021 ได้รับงบประมาณ 113,400,000 ดอลลาร์สหรัฐ และสำหรับปีงบประมาณ 2022 ได้รับงบประมาณ 114,400,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวจะได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะใช้จ่ายหมด ทั้งนี้ คณะกรรมการยังมีกองทุนฉุกเฉินจำนวน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อรองรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณสำหรับการสอบสวนอุบัติเหตุ

คณะกรรมการยังได้รับอนุญาตให้จัดสรรและปรับเปลี่ยนกองทุนดังกล่าวตามความจำเป็น โดยต้องรักษากองทุนให้ไม่เกิน 4,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อรองรับการดำเนินงานในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือการสอบสวนที่มีค่าใช้จ่ายสูง²³⁴

3. หัวข้อที่ 49 การขนส่ง (Title 49 – Transportation) ในหัวข้อที่ 3 โปรแกรมทั่วไปและต่อเนื่อง (มาตรา 5101 ถึงมาตรา 6703) บทที่ 53 การขนส่งสาธารณะ (มาตรา 5301 ถึงมาตรา 5340) เป็นกรอบกฎหมายสำคัญที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านการขนส่งสาธารณะของสหรัฐอเมริกา โดยเน้นการสนับสนุนทางการเงิน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาระบบขนส่งที่ปลอดภัย และเข้าถึงได้สำหรับประชาชนทุกกลุ่ม โดยมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

นโยบายด้านการขนส่งสาธารณะของสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยสนับสนุนการพัฒนาและการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชน ผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ผู้ให้บริการระบบขนส่งมวลชน และภาคเอกชนที่มีบทบาทในการดำเนินงานด้านการขนส่ง

วัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายภายใต้บทนี้ ได้แก่ การจัดสรรเงินทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของระบบขนส่งมวลชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการพัฒนาและส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐาน การกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับการซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานและยานพาหนะ การส่งเสริมการวางแผนแบบบูรณาการอย่างต่อเนื่องและครอบคลุม การจัดตั้งโครงการความช่วยเหลือด้านเทคนิคเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ ตลอดจนการส่งเสริมการสนับสนุนอย่างยั่งยืนจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้บริการที่มีคุณภาพครอบคลุม

²³³ United States Code Article 1116

²³⁴ United States Code Article 1118

กลุ่มผู้ใช้ทุกประเภท โดยเฉพาะบุคคลที่มีความพิการ ผู้สูงอายุ และประชาชนที่จำเป็นต้องพึ่งพา ระบบขนส่งมวลชน นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ในภาคการขนส่ง สาธารณะอย่างเป็นระบบอีกด้วย²³⁵

กำหนดแนวทางการวางแผนการขนส่งในระดับมหานครและทั่วทั้งรัฐ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การวางแผนสอดคล้องกับ ความต้องการของชุมชนและนโยบายระดับชาติ²³⁶

เงินช่วยเหลือและโครงการสนับสนุน รวมถึงโครงการเงินช่วยเหลือสำหรับพื้นที่เมือง พื้นที่ชนบท และกลุ่มผู้สูงอายุหรือผู้พิการ รวมถึงการสนับสนุนด้านนวัตกรรม การวิจัย และการ พัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาคการขนส่งสาธารณะ²³⁷

การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและความปลอดภัย ว่าด้วยเงินช่วยเหลือสำหรับการ ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่นระบบรางและสถานี²³⁸ ว่าด้วยโปรแกรมความปลอดภัยในการขนส่ง สาธารณะ²³⁹ และ ว่าด้วยเงินช่วยเหลือสำหรับการบำรุงรักษาและปรับปรุงระบบขนส่งให้คงอยู่ใน สภาพดี²⁴⁰

การสนับสนุนการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติธรรมชาติ²⁴¹ และด้านเงิน ช่วยเหลือสำหรับรถโดยสารและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้อง²⁴²

4. หัวข้อที่ 49 ว่าด้วย "การขนส่ง" (Title 49 – Transportation) ในหัวข้อที่ 4 ว่า ด้วย "การขนส่งระหว่างรัฐ" (Interstate Transportation) ครอบคลุมตั้งแต่มาตรา 10101 ถึงมาตรา 16106 โดยในส่วนของ A ว่าด้วย "ราง" (Rail) ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 10101 ถึงมาตรา 11908 โดยมี สารสำคัญที่ครอบคลุมถึงข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางระหว่างรัฐ โดยมี รายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

1) บทที่ 101 (บทบัญญัติทั่วไป) มาตรา 10101 ถึงมาตรา 10102 ได้บัญญัติถึง นโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการควบคุมอุตสาหกรรมรถไฟ รวมถึงการกำหนดคำจำกัดความ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง ในบทบัญญัตินี้ได้ระบุถึงทิศทางนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้น การส่งเสริมการขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัย โดยการกำหนดกรอบการควบคุมในด้าน

²³⁵ United States Code Article 5301

²³⁶ United States Code Article 5303-5305

²³⁷ United States Code Article 5307-5314

²³⁸ United States Code Article 5309

²³⁹ United States Code Article 5329

²⁴⁰ United States Code Article 5337

²⁴¹ United States Code Article 5324

²⁴² United States Code Article 5339

ต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตการดำเนินการของผู้ประกอบการรถไฟ การควบคุมการขนส่งวัสดุอันตราย และการดูแลรักษาความปลอดภัยของระบบขนส่งทางราง นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดคำจำกัดความที่สำคัญเกี่ยวกับคำศัพท์ที่ใช้ในกฎหมายการขนส่ง เช่น คำว่า "การขนส่งระหว่างรัฐ", "ผู้ประกอบการรถไฟ", และ "การขนส่งทางราง" เป็นต้น²⁴³

2) บทที่ 109 (การออกใบอนุญาต) มาตรา 10901 ถึงมาตรา 10910 ได้บัญญัติถึงการอนุญาตการก่อสร้างและการดำเนินการทางรถไฟ โดยเฉพาะการสร้างส่วนต่อขยายของทางรถไฟสายใด ๆ หรือการสร้างทางรถไฟสายเพิ่มเติม

ตามบทบัญญัตินี้ คณะกรรมการการขนส่งทางบก (Surface Transportation Board) ต้องออกใบรับรองเพื่ออนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งต้องมีการประกาศให้สาธารณะทราบ และแจ้งให้ผู้ว่าการของรัฐที่ได้รับผลกระทบทราบเกี่ยวกับการเริ่มต้นการดำเนินการ เว้นแต่คณะกรรมการจะพิจารณาว่ากิจกรรมดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความสะดวกและความจำเป็นสาธารณะ

ใบรับรองดังกล่าวสามารถอนุมัติใบสมัครที่ยื่นมาได้ตามที่ เป็น หรืออาจมีการแก้ไข และอาจจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการขนส่งทางบกเห็นว่าเหมาะสมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน) เมื่อมีการออกใบรับรองเพื่ออนุญาตการก่อสร้างหรือต่อขยายทางรถไฟตามมาตรา 10901 จะไม่มีผู้ให้บริการรถไฟ²⁴⁴รายอื่นใดที่สามารถห้ามการก่อสร้างหรือต่อขยายทางรถไฟที่ได้รับอนุญาตจากใบรับรองดังกล่าวได้²⁴⁵

3) บทที่ 111 (การดำเนินการ) มาตรา 11101 ถึงมาตรา 11164 บทบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการการขนส่งทางบก (Surface Transportation Board) ในการกำหนดให้มีการจัดตั้งอำนาจความสะดวกภายในอาคารผู้โดยสาร รวมถึงรางรถไฟหลักที่มีระยะทางเหมาะสมบริเวณภายนอกอาคารผู้โดยสาร หากคณะกรรมการเห็นว่าการใช้งานดังกล่าวสามารถดำเนินการได้จริง และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อความสามารถของผู้ให้บริการทางรถไฟในการบริหารจัดการธุรกิจของตนเอง²⁴⁶

5. หัวข้อที่ 49 ว่าด้วย "การขนส่ง" (Title 49 – Transportation) ในหัวข้อที่ 5 ว่าด้วย "โปรแกรมราง" (Rail Programs) ครอบคลุมตั้งแต่มาตรา 20101 ถึงมาตรา 28505

²⁴³ United States Code Article 10101 and 10102

²⁴⁴ ผู้ให้บริการทางรถไฟ หมายถึง บุคคลที่ให้บริการขนส่งทางรถไฟแบบขนส่งทั่วไปเพื่อชดเชย แต่ไม่รวมถึงทางรถไฟทางถนน ขานเมือง หรือระหว่างเมืองที่ไม่ได้ดำเนินการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการขนส่งทางรถไฟทั่วไป

²⁴⁵ United States Code Article 10901

²⁴⁶ United States Code Article 11102

1) ส่วนที่ A (ความปลอดภัย) มาตรา 20101 ถึงมาตรา 21311 ได้บัญญัติถึงแนวทางและมาตรการด้านความปลอดภัยในการดำเนินการระบบขนส่งทางรางในสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียดสำคัญดังนี้

ก. บทที่ 201 (บททั่วไป) มาตรา 20101 ถึงมาตรา 20171 บทบัญญัติในส่วนนี้ มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในทุกมิติของการดำเนินงานระบบรถไฟ รวมถึงการลดจำนวนอุบัติเหตุและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบราง²⁴⁷ โดยกำหนดให้เลขาธิการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการออกข้อบังคับและคำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยทางรถไฟในทุกด้าน ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้อบังคับหรือคำสั่งดังกล่าวส่งผลต่อความมั่นคงด้านการดำเนินงานของระบบราง เลขาธิการกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิต้องมีการปรึกษาร่วมกับเลขาธิการกระทรวงคมนาคมก่อนดำเนินการ²⁴⁸

นอกจากนี้ รัฐสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับใช้กฎระเบียบด้านความปลอดภัยทางรถไฟ โดยเลขาธิการที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดให้มีการดำเนินกิจกรรมด้านการสืบสวนและการเฝ้าระวังที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับและคำสั่งที่ออกโดยเลขาธิการ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับอุปกรณ์ทางรถไฟ สิ่งอำนวยความสะดวก รางรถไฟ และการดำเนินงานภายในรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้ รัฐจะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยในประเด็นดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ และมีการจัดส่งรายงานรับรองประจำปีต่อเลขาธิการที่รับผิดชอบ²⁴⁹ ทั้งนี้ กฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความมั่นคงของระบบรางจะต้องมีความสอดคล้องกันในระดับประเทศเท่าที่สามารถดำเนินการได้²⁵⁰

ข. บทที่ 203 (อุปกรณ์ความปลอดภัย) มาตรา 20301 ถึงมาตรา 20306 ได้บัญญัติให้ผู้ให้บริการรถไฟมีหน้าที่ในการติดตั้ง ตรวจสอบ บำรุงรักษา และซ่อมแซมอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของระบบรถไฟอย่างต่อเนื่อง เช่น ระบบเบรกของขบวนรถไฟ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างปลอดภัยและสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด²⁵¹

ค. บทที่ 205 (ระบบสัญญาณ)²⁵² มาตรา 20501 ถึงมาตรา 20505 หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีการพิจารณาหลังจากการสอบสวนและตัดสินใจว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เลขานุการอาจมีคำสั่งให้ผู้ให้บริการขนส่งทางรถไฟดำเนินการติดตั้ง

²⁴⁷ United States Code Article 20101

²⁴⁸ United States Code Article 20103

²⁴⁹ การรับรองประจำปีใช้กับระเบียบความปลอดภัยที่กำหนดหรือคำสั่งที่ออกหลังจากวันที่ได้รับการรับรองเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐส่งการรับรองที่เหมาะสมเพื่อให้กิจกรรมการสืบสวนและเฝ้าระวังที่จำเป็น

²⁵⁰ United States Code Article 20106

²⁵¹ United States Code Article 20302

²⁵² คำว่า “ระบบสัญญาณ หมายถึง ระบบสัญญาณบล็อก การเชื่อมต่อนันท์ การหยุดรถไฟอัตโนมัติ การควบคุมรถไฟ หรืออุปกรณ์สัญญาณห้องโดยสาร หรืออุปกรณ์ วิธีการ หรือระบบที่คล้ายกันซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในการดำเนินงานทางรถไฟ;

ระบบสัญญาณที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของเลขานุการในบางส่วนของทางรถไฟที่อยู่ภายใต้การดูแลของตน²⁵³

ง. บทที่ 207 (ห้วงจักร) มาตรา 20701 ถึงมาตรา 20703 ระบุว่า ผู้ให้บริการรถไฟสามารถใช้หรืออนุญาตให้ใช้ห้วงจักรหรือประกวราคาบนทางรถไฟได้ โดยมีเงื่อนไขว่าห้วงจักรหรือชิ้นส่วนต่าง ๆ ของรถจักรจะต้องอยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย และได้รับการตรวจสอบจากเลขาธิการการขนส่ง²⁵⁴

จ. บทที่ 209 (อุบัติเหตุและเหตุการณ์) มาตรา 20901 ถึงมาตรา 20903 ได้มีการบัญญัติถึง ผู้ให้บริการรถไฟจะต้องยื่นรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับอุบัติเหตุและเหตุการณ์ทั้งหมดที่ส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตของบุคคล หรือความเสียหายต่ออุปกรณ์ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันหลังจากสิ้นเดือน โดยรายงานจะต้องระบุลักษณะ สาเหตุ และสถานการณ์ของอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง²⁵⁵

2) ส่วนที่ B (การช่วยเหลือ) มาตรา 22101 ถึงมาตรา 22910 โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. บทที่ 224 (การฟื้นฟูและปรับปรุงทางการเงินสำหรับการต่อราง) มาตรา 22401 ถึงมาตรา 22406 ได้มีการบัญญัติถึง เลขานุการการขนส่งจะต้องให้เงินกู้โดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้แก่รัฐบาลของรัฐและท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานที่ดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างรัฐที่ได้รับการยินยอมจากสภาองเกรส และหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

ข. บทที่ 227 (แผนรถไฟของรัฐ) มาตรา 22701 ถึงมาตรา 22706 ได้มีการกำหนดว่า เลขานุการการขนส่งจะต้องกำหนดข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับการเตรียมและการปรับปรุงแผนการรถไฟของรัฐเป็นระยะ รวมถึงรัฐจะต้องจัดตั้งหรือกำหนดหน่วยงานขนส่งทางรถไฟของรัฐเพื่อจัดทำ รักษา ประสานงาน และบริหารจัดการแผนดังกล่าว โดยจะต้องจัดตั้งหรือกำหนดอำนาจในการอนุมัติแผนรถไฟของรัฐเพื่อการอนุมัติแผน และยื่นแผนที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อทำการทบทวน แก้ไข และส่งแผนที่ได้รับการอนุมัติใหม่ไม่น้อยกว่าทุก ๆ 4 ปี เพื่อให้เลขานุการการขนส่งยอมรับ²⁵⁶

วัตถุประสงค์ของแผนการรถไฟของรัฐมีดังนี้

ก) กำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางรถไฟ รวมถึงการดำเนินงานรถไฟโดยสารในรัฐ

²⁵³ United States Code Article 20502

²⁵⁴ United States Code Article 20701

²⁵⁵ United States Code Article 20901

²⁵⁶ United States Code Article 22702

- ข) กำหนดระยะเวลาที่ครอบคลุมโดยแผนการรถไฟของรัฐ
- ค) นำเสนอลำดับความสำคัญและกลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการรถไฟในรัฐที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน
- ง) ทำหน้าที่เป็นพื้นฐานสำหรับการลงทุนทางรถไฟของรัฐบาลกลางและของรัฐภายในรัฐ

แผนการรถไฟของรัฐจะต้องได้รับการประสานงานกับเป้าหมายและโครงการวางแผนการขนส่งของรัฐอื่น ๆ รวมถึงแผนที่กำหนดภายใต้มาตรา 135 ของหัวข้อที่ 23 และกำหนดบทบาทของการขนส่งทางรถไฟภายในระบบขนส่งของรัฐ²⁵⁷

รัฐต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมและทบทวนแผนการรถไฟต่อสาธารณะ ผู้ให้บริการรถไฟ ผู้โดยสาร และหน่วยงานการขนส่งที่ดำเนินการหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานทางรถไฟภายในรัฐ รวมถึงหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในขณะที่จัดทำแผน และรัฐจะต้องทบทวนกิจกรรมและความคืบหน้าในการให้บริการรถไฟบรรทุกสินค้าและผู้โดยสาร โดยหน่วยงานวางแผนระดับภูมิภาค หน่วยงานขนส่งระดับภูมิภาค และเทศบาลภายในรัฐ หรือในภูมิภาคที่รัฐตั้งอยู่ในระหว่างการจัดทำแผน และจะต้องรวมถึงข้อเสนอแนะใด ๆ ที่ทำโดยหน่วยงานและเทศบาลดังกล่าวที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม²⁵⁸

ค. บทที่ 229 (เงินช่วยเหลือในการปรับปรุงราง) มาตรา 22901 ถึงมาตรา 22910 ได้บัญญัติถึงทุนสนับสนุนการลงทุน เพื่อส่งเสริมบริการรถไฟโดยสารระหว่างเมือง โดยเลขาธิการการขนส่งอาจให้เงินช่วยเหลือตามมาตรานี้แก่ผู้ยื่นคำขอ เพื่อสนับสนุนการจัดหาเงินทุนสำหรับต้นทุนของสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดหา หรือปรับปรุงการขนส่งทางรถไฟสำหรับผู้โดยสารระหว่างเมือง²⁵⁹

ในส่วนการกำกับดูแลการจัดการโครงการ เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางสำหรับโครงการทุนที่สำคัญภายใต้บทนี้ ผู้สมัครจะต้องเตรียมและดำเนินการตามแผนการจัดการโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย

- ก) การจัดองค์กรพนักงานผู้รับที่เพียงพอ พร้อมกับความสัมพันธ์ในการรายงานที่ชัดเจน คำชี้แจงความรับผิดชอบในการทำงาน รายละเอียดงาน และคุณสมบัติของงาน

²⁵⁷ United States Code Article 22703

²⁵⁸ United States Code Article 22704

²⁵⁹ United States Code Article 22901

ข) งบประมาณที่ครอบคลุมองค์การบริหารโครงการ ที่ปรึกษาที่เหมาะสม การได้มาซึ่งทรัพย์สิน การย้ายสาธารณูปโภค เจ้าหน้าที่สาธิตระบบการตรวจสอบ และการชำระเงิน เบ็ดเตล็ดที่ผู้รับอาจเตรียมให้เหตุผล

ค) กำหนดการก่อสร้างโครงการ

ง) ขั้นตอนการควบคุมเอกสารและระบบเก็บบันทึก

จ) ขั้นตอนคำสั่งเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงแนวทางในการจัดการคำสั่งเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างอย่างเป็นระบบ

ฉ) โครงสร้างองค์กร ทักษะการจัดการ และระดับบุคลากรที่จำเป็นตลอดขั้นตอนการก่อสร้าง

ช) การควบคุมคุณภาพและหน้าที่การประกันคุณภาพ ขั้นตอน ความรับผิดชอบในการก่อสร้าง การติดตั้งระบบ และการรวมส่วนประกอบของระบบ

ซ) นโยบายและขั้นตอนการทดสอบวัสดุ

ฌ) การดำเนินการตามแผนภายในและข้อกำหนดการรายงาน

ญ) หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการทดสอบระบบปฏิบัติการ หรือส่วนประกอบหลัก

ฎ) การปรับปรุงแผนเป็นระยะ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณโครงการและกำหนดการโครงการ การจัดหาเงินทุน และการประมาณการจำนวนผู้โดยสาร และ

ฏ) ความมุ่งมั่นของผู้รับในการยื่นงบประมาณโครงการและกำหนดโครงการเป็นระยะต่อเลขานุการ

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจอนุมัติการใช้เงินช่วยเหลือภายใต้บทนี้ เพื่อเป็นทุนในการรักษาความเสี่ยงแบบประกันตนเองสำหรับความคุ้มครองการประกันภัยความรับผิดชอบระดับแรกสำหรับบริการผู้โดยสารทางรถไฟที่เกี่ยวข้องกับเงินช่วยเหลือ โดยความคุ้มครองจะต้องไม่เกิน 20,000,000 ดอลลาร์ต่อเหตุการณ์ หรือรวม 20,000,000 ดอลลาร์ต่อปี²⁶⁰ และเลขานุการการขนส่งอาจให้เงินช่วยเหลือตามส่วนนี้แก่ผู้รับที่มีสิทธิ์ เพื่อช่วยในการจัดหาเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงระบบขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าทางรถไฟในด้านความปลอดภัย ประสิทธิภาพ หรือความน่าเชื่อถือ²⁶¹

²⁶⁰ United States Code Article 22904

²⁶¹ United States Code Article 22907

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องจัดทำโครงการเงินช่วยเหลือที่แข่งขันได้ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่หน่วยงานที่ดำเนินการตามสนธิสัญญาทางรถไฟระหว่างรัฐตามมาตรา 410 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปและความรับผิดชอบของแอมแทรค พ.ศ. 2540 (Amtrak Reform and Accountability Act of 1997) ²⁶²

3) ส่วนที่ C (การขนส่งผู้โดยสาร) มาตรา 24101 ถึงมาตรา 25101 บทที่ 221 ได้บัญญัติถึงความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงการของรัฐ โดยเลขาธิการการขนส่งจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐตามที่กำหนดในบทนี้ สำหรับโครงการช่วยเหลือการขนส่งสินค้าทางรถไฟของรัฐ ซึ่งรัฐมีสิทธิ์ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้บทนี้ เมื่อรัฐปฏิบัติตามกฎระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดภายใต้บทนี้ และเลขานุการการขนส่งตัดสินใจว่า:

ก. รัฐมีแผนการขนส่งทางรถไฟที่เพียงพอและกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการปรับปรุง แก้ไข และทบทวนแผน

ข. แผนของรัฐได้รับการบริหารหรือประสานงาน โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายและมีการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

ค. หน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้พัฒนา ส่งเสริม กำกับดูแล และสนับสนุนการขนส่งทางรถไฟที่ปลอดภัย เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ โดยจ้างหรือจะจ้างบุคลากรที่มีคุณสมบัติและได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ รวมถึงรักษาหรือจะรักษาโปรแกรมการสอบสวน การวิจัย การส่งเสริม และการพัฒนาที่เพียงพอ พร้อมกับโอกาสในการมีส่วนร่วมของสาธารณชน และดำเนินการตามขั้นตอนที่ปฏิบัติได้ทั้งหมด (ทั้งในรูปแบบของการดำเนินการด้วยตนเอง หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ) เพื่อปรับปรุงความปลอดภัยในการขนส่งทางรถไฟ ลดการใช้พลังงาน และมลพิษที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง และ

ง. รัฐได้รับรองว่าจะรักษาหรือจะรักษาระดับที่เพียงพอสำหรับการควบคุมทางการเงิน การบัญชี และการประเมินผลการปฏิบัติงานสำหรับการใช้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ²⁶³

3.3.4.3 ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulation)

ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulations - CFR) เป็นการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปที่ประกาศใช้ผ่านราชกิจจานุเบกษาของสหรัฐอเมริกา

²⁶² United States Code Article 22910

²⁶³ United States Code Article 22102

โดยมีการจัดหมวดหมู่เป็นจำนวน 50 หัวข้อ²⁶⁴ ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐบาลกลางแต่ละหน่วย สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง ได้รับการจัดอยู่ในหัวข้อที่ 49 ซึ่งมีชื่อว่า ‘การขนส่ง’ (Title 49 – Transportation) โดยหัวข้อนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 1,699 มาตรา แบ่งออกเป็น 2 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) หัวข้อ A ว่าด้วยสำนักงานเลขานุการการขนส่ง ครอบคลุมมาตราที่ 1 ถึงมาตราที่ 99 และ (2) หัวข้อ B ว่าด้วยข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ครอบคลุมมาตราที่ 100 ถึงมาตราที่ 1699 ทั้งนี้ กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งทางรางอยู่ภายใต้หัวข้อ B ดังกล่าว

ในหัวข้อที่ 49 (B) แห่งประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulations – Title 49, Subtitle B)²⁶⁵ ซึ่งว่าด้วยข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ได้บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งระบบรางไว้ภายใต้บทที่ 12 ว่าด้วยการบริหารความปลอดภัยด้านการขนส่ง ภายใต้การกำกับของกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) โดยบทที่ 12 ดังกล่าวแบ่งออกเป็น 4 บทย่อย ครอบคลุมบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 1500 ถึงมาตรา 1699 ได้แก่ (ก) บทย่อย A ว่าด้วยกฎการบริหารและขั้นตอน (มาตรา 1500

²⁶⁴ ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of federal Regulation) แบ่งออกเป็น 50 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อที่ 1 – บทบัญญัติทั่วไป, หัวข้อที่ 2 – เงินช่วยเหลือและข้อตกลง, หัวข้อที่ 3 – ประธานาธิบดี, หัวข้อที่ 4 – บัญชี, หัวข้อที่ 5 – บุคลากรราชการ, หัวข้อที่ 6 – ความมั่นคงภายในประเทศ, หัวข้อที่ 7 – การเกษตร, หัวข้อที่ 8 – คนต่างด้าวและสัญชาติ, หัวข้อที่ 9 – สัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์, หัวข้อที่ 10 – พลังงาน, หัวข้อที่ 11 – การเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง, หัวข้อที่ 12 – ธนาการ, หัวข้อที่ 13 – เครดิตธุรกิจและความช่วยเหลือ, หัวข้อที่ 14 – การบินและอวกาศ, หัวข้อที่ 15 – การค้าและการค้าต่างประเทศ, หัวข้อที่ 16 – แนวปฏิบัติทางการค้า, หัวข้อที่ 17 – สินค้าโภคภัณฑ์และตลาดหลักทรัพย์, หัวข้อที่ 18 – การอนุรักษ์พลังงานและทรัพยากรน้ำ, หัวข้อที่ 19 – ภาษีศุลกากร, หัวข้อที่ 20 – ผลประโยชน์ของพนักงาน, หัวข้อที่ 21 – อาหารและยา, หัวข้อที่ 22 – ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หัวข้อที่ 23 – ทางหลวง, หัวข้อที่ 24 – ที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง, หัวข้อที่ 25 – ชาวอินเดีย, หัวข้อที่ 26 – รายได้ภายใน, หัวข้อที่ 27 – แอลกอฮอล์ ผลิตภัณฑ์ยาสูบ และอาวุธปืน, หัวข้อที่ 28 – การบริหารตุลาการ, หัวข้อที่ 29 – แรงงาน, หัวข้อที่ 30 – ทรัพยากรแร่, หัวข้อที่ 31 – เงินและการเงิน: กระทรวงการคลัง, หัวข้อที่ 32 – การป้องกันประเทศ, หัวข้อที่ 33 – การนำทางและน่านน้ำที่นำทางได้, หัวข้อที่ 34 – การศึกษา, หัวข้อที่ 35 – (ข้อมูลไม่ปรากฏ), หัวข้อที่ 36 – สวนสาธารณะ ป่าไม้ และทรัพย์สินสาธารณะ, หัวข้อที่ 37 – สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และลิขสิทธิ์, หัวข้อที่ 38 – เงินบำนาญ โบนัส และการบรรเทาทุกข์ของทหารผ่านศึก, หัวข้อที่ 39 – บริการไปรษณีย์, หัวข้อที่ 40 – การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม, หัวข้อที่ 41 – สัญญาสาธารณะและการจัดการทรัพย์สิน, หัวข้อที่ 42 – สาธารณสุข, หัวข้อที่ 43 – ที่ดินสาธารณะ: ภายใน, หัวข้อที่ 44 – การจัดการเหตุฉุกเฉินและความช่วยเหลือ, หัวข้อที่ 45 – สวัสดิการสาธารณะ, หัวข้อที่ 46 – การจัดสง, หัวข้อที่ 47 – โทรคมนาคม, หัวข้อที่ 48 – ระบบข้อบังคับการได้มาของรัฐบาลกลาง, หัวข้อที่ 49 – การขนส่ง, หัวข้อที่ 50 – สัตว์ป่าและการประมง.

²⁶⁵ ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลางในหัวข้อที่ 49(B) ข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ประกอบด้วย บทที่ 1 ฝ่ายบริหารความปลอดภัยและสวัสดิการขนส่ง, บทที่ 2 การบริหารการรถไฟของรัฐบาลกลาง กรมการขนส่ง, บทที่ 3 ฝ่ายบริหารความปลอดภัยผู้ให้บริการยานยนต์แห่งสหพันธรัฐ กรมการขนส่ง, บทที่ 4 หน่วยงานฝั่งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ, บทที่ 5 สำนักงานบริหารความปลอดภัยการจราจรบนทางหลวงแห่งชาติ กรมการขนส่ง, บทที่ 6 การบริหารการขนส่งของรัฐบาลกลาง กรมการขนส่ง, บทที่ 7 บริษัทผู้โดยสารรถไฟแห่งชาติ (แอมแทร็ค), บทที่ 8 คณะกรรมการความปลอดภัยการขนส่งแห่งชาติ, บทที่ 9 (ไม่ปรากฏข้อมูล), บทที่ 10 คณะกรรมการขนส่งทางบก, บทที่ 11 (ไม่ปรากฏข้อมูล), บทที่ 12 การบริหารความปลอดภัยการขนส่ง กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ

ถึงมาตรา 1515) (ข) บทย่อ B ว่าด้วยกฎความปลอดภัยสำหรับการขนส่งทุกรูปแบบ (มาตรา 1520) (ค) บทย่อ C ว่าด้วยความมั่นคงในการบินพลเรือน (มาตรา 1540 ถึงมาตรา 1562) (ง) บทย่อ D ว่าด้วยความมั่นคงในการขนส่งทางทะเลและทางบก (มาตรา 1570 ถึงมาตรา 1699) โดยมีสาระสำคัญในแต่ละบทย่อ ดังนี้

1. บทย่อ A (กฎการบริหารและขั้นตอน) บัญญัติอยู่ในมาตรา 1500 ถึงมาตรา 1515 กล่าวถึง

ในบทนี้ได้มีการกำหนดนิยามเพื่อความชัดเจนในการศึกษา เช่น “การขนส่งด้วยรางเบา” หมายถึง การให้บริการโดยรรางไฟฟ้าที่ขับเคลื่อนด้วยตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปใช้พลังงานจากสายไฟเหนือศีรษะ สามารถวิ่งได้ทั้งทางเดียวหรือหลายทาง มีลักษณะการให้บริการที่เหมาะสมกับการเดินทางระยะสั้น โดยมีจุดจอดหลายจุด จึงเรียกโดยทั่วไปว่า “รรางไฟฟ้า”²⁶⁶ นอกจากนี้ ยังได้ระบุถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายบริหารความปลอดภัยด้านการขนส่ง ในการกำหนดทิศทาง การควบคุมดูแล และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง²⁶⁷ ซึ่งรวมถึงกระบวนการสอบสวน การลงโทษ และการบังคับใช้ประมวลกฎหมายนี้²⁶⁸

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นส่วนตัว พ.ศ. 2517 (Privacy Act of 1974) ยังได้ถูกนำมาใช้กับระบบการจัดเก็บข้อมูลด้านความปลอดภัยในการขนส่ง เพื่อให้หน่วยงานฝ่ายบริหารความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Transportation Security Administration: TSA) สามารถจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การคัดกรองผู้โดยสารและทรัพย์สิน โดยข้อมูลดังกล่าวอาจถูกนำมาใช้เพื่อการระบุ ตรวจสอบ วิเคราะห์ สอบสวน และดำเนินคดีต่อผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาหรือกฎหมายความปลอดภัยด้านการขนส่ง รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติของพนักงานขนส่ง และผู้ที่ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองจากผู้ประกอบการด้านการขนส่งด้วย²⁶⁹

2. บทย่อ B (กฎความปลอดภัยสำหรับการขนส่งทุกรูปแบบ) บัญญัติอยู่ในมาตรา 1520 กล่าวถึง

การควบคุม การบำรุงรักษา การปกป้อง และการเปิดเผยบันทึกหรือข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานฝ่ายบริหารความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Transportation Security Administration: TSA) ได้รับการจัดประเภทเป็นข้อมูลด้านความปลอดภัยที่มีลักษณะละเอียดอ่อน ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้เพื่อการบำรุงรักษา การปกป้อง หรือการเปิดเผยข้อมูล

²⁶⁶ Code of Federal Regulation Article 1500.3 (Light rail transit)

²⁶⁷ Code of Federal Regulation Article 1502.1

²⁶⁸ Code of Federal Regulation Article 1503.1-1503.801

²⁶⁹ Code of Federal Regulation Article 1507.3

เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติซึ่งจัดเป็นความลับได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบางส่วนอาจได้รับการยกเว้นจากการเปิดเผยต่อสาธารณชนตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติเสรีภาพในการให้ข้อมูล (Freedom of Information Act: FOIA)

3. บทย่อ D (ความมั่นคงด้านการขนส่งทางทะเลและทางบก ที่เกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนและรักษาความปลอดภัยทางรถไฟของผู้โดยสาร) บัญญัติอยู่ในมาตรา 1582.1 ถึงมาตรา 1582.115 กล่าวถึง

ขอบเขตของการบังคับใช้ ครอบคลุมถึงผู้ให้บริการขนส่งโดยสาร หน่วยงานขนส่งสาธารณะแต่ละแห่ง รวมถึงผู้ดำเนินการระบบขนส่งทางรถไฟที่มีได้ดำเนินการบนรางรถไฟซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบขนส่งทางรถไฟทั่วไป โดยรวมถึงระบบขนส่งรางหนัก (Heavy Rail Transit) ระบบขนส่งรางเบา (Light Rail Transit) ระบบรางนำทางอัตโนมัติ (Automated Guideway) ระบบกระเช้าลอยฟ้า (Cable Car) ระบบกระเช้าไฟฟ้า (Funicular) และระบบรถไฟฟ้างานเดี่ยว (Monorail Systems)²⁷⁰

นอกจากนี้ ยังรวมถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินการรถไฟเพื่อการท่องเที่ยว ทักษะศึกษา หรือเชิงประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะดำเนินการภายในหรือภายนอกระบบขนส่งทางรถไฟทั่วไป²⁷¹ ทั้งนี้ บุคคลหรือนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้ขอบเขตดังกล่าวจำเป็นต้องมีโปรแกรมการฝึกอบรมด้านความปลอดภัย เพื่อถ่ายทอดความรู้และทักษะที่จำเป็นให้แก่พนักงานของตน²⁷² โดยเนื้อหาฝึกอบรมควรรวมถึงการใช้งานยานพาหนะ การตรวจสอบ และการบำรุงรักษายานพาหนะอย่างเหมาะสม เพื่อยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยในการให้บริการขนส่งทางราง²⁷³

3.2.5 องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้างานเบาของสหรัฐอเมริกา

3.2.5.1 องค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้างานเบาของสหรัฐอเมริกา

1. สำนักบริหารกิจการรถไฟฟ้างานในเมือง (Federal Transit Administration: FTA)

สำนักบริหารกิจการรถไฟฟ้างานในเมือง เป็นองค์กรที่มีภารกิจในการสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิคแก่ระบบขนส่งมวลชนในท้องถิ่น รวมถึงการให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น รถประจำทาง รถไฟใต้ดิน รถไฟฟ้างานเบา รถไฟโดยสาร รถเข็น และเรือข้ามฟาก นอกจากนี้ สำนักบริหารกิจการรถไฟฟ้างานในเมือง ยังมีบทบาทในการกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยและ

²⁷⁰ Code of Federal Regulation Article 1582.1

²⁷¹ Code of Federal Regulation Article 1582.1

²⁷² Code of Federal Regulation Article 1582.113 and 1582.115

²⁷³ Code of Federal Regulation Article 1582

ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นผ่านระบบขนส่งมวลชน เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของสำนักฯ สะท้อนถึงผลลัพธ์ในระยะยาวที่มุ่งพัฒนาภารกิจขององค์กร โดยเน้นที่การเพิ่มความปลอดภัย การสร้างความยืดหยุ่น การเพิ่มความยั่งยืน การปรับปรุงความเท่าเทียม และการเชื่อมโยงชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 สำนักบริหารกิจการรถไฟฟ้าในเมืองได้ทำงานร่วมกับรัฐบาลของรัฐและท้องถิ่นในการสร้างและพัฒนาระบบขนส่งมวลชน โดยการลงทุนปีละมากกว่า 2 พันล้านดอลลาร์ เพื่อสนับสนุนและขยายระบบขนส่งมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น รถประจำทาง รถเข็น เรือข้ามฟาก และบริการขนส่งอื่น ๆ ซึ่งการลงทุนดังกล่าวได้ช่วยปรับปรุงระบบขนส่งให้ทันสมัยและขยายการให้บริการไปยังเมืองและชุมชนที่มีขนาดเล็กมากขึ้น

สำนักบริหารกิจการรถไฟฟ้าในเมืองเป็นหนึ่งในหน่วยงานภายใต้กรมการขนส่ง (Department of Transportation: DOT) ซึ่งผู้บริหารหน่วยงานได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และมีสำนักงานสาขาในภูมิภาคต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ขนส่งท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดการเงินช่วยเหลือตามที่กำหนด²⁷⁴ ดังนี้

ก. สำนักงานเอฟทีเอภาค 1 (FTA Region 1 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ คอนเนทิคัต (Connecticut) แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) เมน (Maine) นิวแฮมป์เชียร์ (New Hampshire) โรดไอแลนด์ (Rhode Island) และเวอร์มอนต์ (Vermont)

ข. สำนักงานเอฟทีเอภาค 2 (FTA Region 2 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ นิวยอร์ก (New York) และนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey)

ค. สำนักงานเอฟทีเอภาค 3 (FTA Region 3 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ เดลาแวร์ (Delaware) ดิสตริกต์ออฟโคลัมเบีย (District of Columbia) แมริแลนด์ (Maryland) เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) เวอร์จิเนีย (Virginia) และเวสต์เวอร์จิเนีย (West Virginia)

ง. สำนักงานเอฟทีเอภาค 4 (FTA Region 4 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ อلابามา (Alabama) ฟลอริดา (Florida) จอร์เจีย (Georgia) เคนตักกี (Kentucky) มิสซิสซิปปี (Mississippi) นอร์ทแคโรไลนา (North Carolina) เซาท์แคโรไลนา (South Carolina) เทนเนสซี (Tennessee) เครือจักรภพเปอร์โตริโก (The Commonwealth of Puerto Rico) และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา (the United States Virgin Islands)

จ. สำนักงานเอฟทีเอภาค 5 (FTA Region 5 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ อิลลินอยส์ (Illinois) อินเดียนา (Indiana) มินนิโซตา (Minnesota) มิชิแกน (Michigan) โอไฮโอ (Ohio) และวิสคอนซิน (Wisconsin)

²⁷⁴ Federal Transit Administration, 'About FTA' (no publication date) <<https://www.transit.dot.gov/about-fta>> accessed 2 March 2024.

ข. สำนักงานเอฟทีเอภาค 6 (FTA Region 6 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ อาร์คันซอ (Arkansas) หลุยเซียน่า (Louisiana) นิวเม็กซิโก (New Mexico) โอคลาโฮมา (Oklahoma) และเท็กซัส (Texas)

ค. สำนักงานเอฟทีเอภาค 7 (FTA Region 7 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ ไอโอวา (Iowa) แคนซัส (Kansas) มิสซูรี (Missouri) และเนแบรสกา (Nebraska)

ณ. สำนักงานเอฟทีเอภาค 8 (FTA Region 8 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ โคโลราโด (Colorado) มอนแทนา (Montana) นอร์ทดาโคตา (North Dakota) เซาท์ดาโคตา (South Dakota) ยูทาห์ (Utah) และไวโอมิง (Wyoming)

ญ. สำนักงานเอฟทีเอภาค 9 (FTA Region 9 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ แอริโซนา (Arizona) แคลิฟอร์เนีย (California) ฮาวาย (Hawaii) เนวาดา (Nevada) อเมริกันซามัว (American Samoa) กวม (Guam) และเครือจักรภพของหมู่เกาะมาเรียนาเหนือ (the Commonwealth of the Northern Mariana Islands) และ

ฎ. สำนักงานเอฟทีเอภาค 10 (FTA Region 10 Office) พื้นที่ให้บริการ ได้แก่ อลาสก้า (Alaska) ไอดาโฮ (Idaho) โอเรกอน (Oregon) และวอชิงตัน (Washington)²⁷⁵

2. องค์การวางแผนเขตมหานคร (Metropolitan Planning Organizations: MPOs)

องค์การวางแผนเขตมหานคร (MPOs) เป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่มีบทบาทในการวางแผน และจัดลำดับความสำคัญของโครงการขนส่งต่าง ๆ รวมถึงโครงการขนส่งที่เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ารางเบา โดยรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและทำงานร่วมกับรัฐและเมืองอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการการขนส่งมหานคร (Metropolitan Transportation Commission: MTC) ในเมืองซานฟรานซิสโก²⁷⁶

3. รัฐและเทศบาล

รัฐและเทศบาล ในแต่ละพื้นที่มีหน่วยงานขนส่งที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการดำเนินงานและขยายเส้นทางรถไฟฟ้ารางเบา ตัวอย่างเช่น กรมการขนส่งแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Department of Transportation: Caltrans) ที่ให้การสนับสนุนโครงการขนส่งในรัฐแคลิฟอร์เนีย และ กรมการขนส่งแห่งรัฐเท็กซัส (Texas Department of Transportation: TxDOT) ที่สนับสนุนโครงการขนส่งในรัฐเท็กซัส

²⁷⁵ Federal Transit Administration (n 274)

²⁷⁶ Federal Transit Administration, 'Metropolitan Planning Organization (MPO)' (21 November 2022) <<https://www.transit.dot.gov/regulations-and-guidance/transportation-planning/metropolitan-planning-organization-mpo>> accessed 5 May 2023.

4. สำนักงานการรถไฟกลาง (Federal Railroad Administration: FRA)

มาตรฐานความปลอดภัยของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับระบบราง มีการอ้างอิงมาตรฐานทางวิศวกรรมโยธาที่มีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่สังกัดรัฐบาลกลาง ได้แก่ สำนักงานการรถไฟกลาง ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลความปลอดภัยในการก่อสร้างและการดำเนินงานของระบบรถไฟในประเทศ โดยสำนักงานการรถไฟกลาง แบ่งการดูแลออกเป็น 3 องค์กรหลัก ดังนี้

1) สมาคมการขนส่งสาธารณะแห่งสหรัฐอเมริกา (American Public Transportation Association: APTA)

สมาคมการขนส่งสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่มีสมาชิกทั้งภาครัฐและเอกชนมากกว่า 1,500 องค์กร หน้าที่ของสมาชิก คือ การสนับสนุนด้านการจัดหาเงินทุนและนโยบายของรัฐบาลกลาง การวิจัย ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค และบริการให้คำปรึกษา รวมถึงโครงการพัฒนาแรงงาน การจัดประชุมและสัมมนาด้านการศึกษา และการดำเนินงานผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ มากมาย ซึ่งรวมถึง 135 คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในหัวข้อต่าง ๆ สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมในทุกแง่มุมของอุตสาหกรรมขนส่ง ตั้งแต่การวางแผน การออกแบบ การจัดหาเงินทุน การก่อสร้าง และการดำเนินงานระบบขนส่งมวลชน ไปจนถึงการวิจัย การพัฒนา การผลิต และการบำรุงรักษายานพาหนะ อุปกรณ์ และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง

ทั้งนี้ สมาคมการขนส่งสาธารณะแห่งสหรัฐอเมริกา เป็นสมาคมเดียวในอเมริกาเหนือที่เป็นตัวแทนของระบบขนส่งมวลชนทุกรูปแบบ รวมถึงรถประจำทาง รถไฟฟ้ารางเบา รถไฟโดยสาร รถไฟใต้ดิน บริการทางน้ำ และรถไฟโดยสารระหว่างเมือง รวมถึงรถไฟความเร็วสูง โดยผู้คนมากกว่าร้อยละ 90 ที่ใช้ระบบขนส่งมวลชนในสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเป็นผู้ใช้บริการของระบบสมาชิกสมาคมการขนส่งสาธารณะแห่งสหรัฐอเมริกา²⁷⁷

2) สมาคมการขนส่งทางรางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Association of American Railroads: AAR)

สมาคมการขนส่งทางรางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรที่มุ่งเน้นด้านนโยบายการขนส่งทางรถไฟ การวิจัย การตั้งมาตรฐาน และเทคโนโลยีชั้นนำของโลก โดยมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมความปลอดภัย และผลผลิตของอุตสาหกรรมรถไฟบรรทุกสินค้าของสหรัฐอเมริกา

²⁷⁷ American Public Transportation Association, 'About APTA' (25 June 2024) <<https://www.apta.com/about/>> accessed 5 March 2024.

สมาคมนี้ยังมีบทบาทในการพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ และสนับสนุนการใช้งานเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของระบบรถไฟบรรทุกสินค้าทั่วประเทศ²⁷⁸

3) สมาคมวิศวกรรมระบบรางและการบำรุงรักษา (The American Railway Engineering and Maintenance-of-Way Association: AREMA)

สมาคมวิศวกรรมระบบรางและการบำรุงรักษา (Railway Engineering and Maintenance-of-Way Association: REMA) ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อกำหนดมาตรฐานและข้อกำหนดการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบรางด้านวิศวกรรมโยธา ทั้งในด้านการออกแบบ การก่อสร้าง และการซ่อมบำรุงรักษา (ยกเว้นสัญญาณและการสื่อสาร) โดยเผยแพร่ผ่านการออกคู่มือการใช้งานสำหรับรถไฟวิศวกรรมที่มุ่งเน้นการทำงานที่ปลอดภัยและประหยัดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา สมาคมนี้ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1997 โดยเป็นความร่วมมือของ 3 สมาคมหลัก ได้แก่

ก. สมาคมโรดมาสเตอร์และการบำรุงรักษาทาง (Roadmaster's and Maintenance of Way Association)

ข. สมาคมสะพานรถไฟและอาคารอเมริกัน (The American Railway Bridge and Building Association)

ค. สมาคมวิศวกรรมรถไฟอเมริกัน (American Railway Engineering Association: AREA)²⁷⁹

3.2.5.1 องค์กรหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของสหรัฐอเมริกา

1. ภาครัฐ ได้แก่ ผู้ให้บริการระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Operators) องค์กรที่ดำเนินการให้บริการรถไฟฟ้ารางเบาในแต่ละเมือง โดยมีตัวอย่างขององค์กรที่ให้บริการในบางเมือง เช่น

1) Los Angeles Metro²⁸⁰ เป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น (รัฐบาลระดับมณฑล) ดูแลระบบขนส่งมวลชนในเมืองลอสแอนเจลิส รวมถึงการให้บริการรถไฟฟ้ารางเบา

2) San Diego Metropolitan Transit System เป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น ดูแลระบบขนส่งมวลชนในเมืองซานดิเอโก รวมถึงรถไฟฟ้ารางเบา

²⁷⁸ Association of American Railroads, 'About AAR' (no publication date) <<https://www.aar.org/about-us/#about-members>> accessed 5 March 2024.

²⁷⁹ Blogger, 'Superstructure Railway of Bangkok' (1 มิถุนายน 2560) <http://kmrailways.blogspot.com/2017/06/blog-post_77.html> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2567.

²⁸⁰ Metro, 'About Metro' (2023) <<https://www.metro.net>> accessed 5 May 2025.

3) Dallas Area Rapid Transit (DART)²⁸¹ เป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น ให้บริการในพื้นที่เมืองดัลลัส

4) Metropolitan Transportation Authority (MTA) เป็นหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นที่ดูแลการให้บริการระบบขนส่งในเมืองใหญ่ เช่น นิวยอร์ก และเป็นหนึ่งในผู้ให้บริการรถไฟฟ้ารางเบาที่สำคัญ และ

5) Valley Metro²⁸² เป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น บริการรถไฟฟ้ารางเบาในฟีนิกซ์และพื้นที่โดยรอบ

2. ภาคเอกชน

ในสหรัฐอเมริกา ระบบรถไฟฟ้ารางเบาส่วนใหญ่จะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐ แต่มีบางกรณีที่องค์กรเอกชนมีบทบาทในการให้บริการขนส่งในบางส่วน โดยบริษัทเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในโครงการรถไฟฟ้ารางเบาได้ในด้านต่าง ๆ เช่น การออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินงาน หรือการบำรุงรักษา ตามที่ได้รับสัญญาจากหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐ เช่น Keolis²⁸³ บริษัทเอกชนที่ให้บริการขนส่งสาธารณะในหลายเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบรถไฟฟ้ารางเบา

3.3 ประเทศอังกฤษ

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ประกอบด้วย 4 ดินแดนหลัก ได้แก่ อังกฤษ (England), เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) โดยมีพื้นที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 242,910 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 58.6 ล้านคน ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับประเทศไทย²⁸⁴

ระบบขนส่งมวลชนในประเทศอังกฤษ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละเมือง อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้ว การเดินทางภายในประเทศอังกฤษมีความสะดวกสบายและมีระบบขนส่งมวลชนรองรับในทุกเมือง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นการศึกษาาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในประเทศอังกฤษ เพื่อวิเคราะห์โครงสร้าง การให้บริการ และประสิทธิภาพของระบบขนส่งประเภทดังกล่าว

²⁸¹ DART, 'About DART' (2025) <<https://www.dart.org>> accessed 5 May 2025.

²⁸² Valley metro, 'About Valley metro' (2025) <<https://www.valleymetro.org>> accessed 5 May 2025.

²⁸³ Keolis, 'About KEOLIS' (2025) <<https://www.keolisna.com>> accessed 5 May 2025.

²⁸⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 'ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ' (วิญญูชน 2546) 54

ระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟารางเบาในประเทศอังกฤษ เป็นหนึ่งในระบบขนส่งมวลชนที่มีประวัติความเป็นมายาวนานและยังคงให้บริการจนถึงปัจจุบัน โดยได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเปิดให้บริการเฉพาะในบางเมือง ได้แก่ ลอนดอน (London), แมนเชสเตอร์ (Manchester), น็อตติงแฮม (Nottingham), เชฟฟีลด์ (Sheffield), นิวคาสเซิล-ซันเดอร์แลนด์ (Newcastle-Sunderland), แบล็กพูล (Blackpool), เอดิเนบะระ (Edinburgh) และเบอร์มิงแฮม-วูล์ฟแฮมป์ตัน (Birmingham-Wolverhampton)²⁸⁵

ดังนั้น การศึกษาประเทศอังกฤษจึงมีความสำคัญ เนื่องจากสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟารางเบาในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของประเทศต่อไป

3.3.1 ความเป็นมาในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟาระบบรางทั่วไปของประเทศไทย

ย้อนกลับไปในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ฮันติงดอน โบมอนต์ (Huntingdon Beaumont) ผู้ประกอบการเหมืองถ่านหินชาวอังกฤษ ได้สร้าง "Wollaton Wagonway" ซึ่งเป็นระบบเกวียนสองทางที่เก่าแก่ที่สุดสำหรับขนส่งถ่านหินจากเหมืองในหมู่บ้านสเตรลีย์ (Strelley) ไปยังซานเมืองวอลลาตัน (Wollaton) ทางตะวันตกของเมืองน็อตติงแฮม (Nottingham) ประเทศอังกฤษ

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ระบบรางที่ใช้ม้าเป็นพาหนะ เริ่มได้รับความนิยมในทวีปยุโรป และในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้มีการพัฒนาแนวทางการเดินราง โดยเปลี่ยนวัสดุจากรางจากไม้เป็นเหล็ก ขณะที่ล้อยังคงทำจากไม้และไม่มีบังใบ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นที่รู้จักในชื่อ "A Little Eaton Tramway Wagon" จนกระทั่งในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีรางให้ล้อทำจากเหล็กและมีบังใบ เพื่อป้องกันล้อพลัดตกจากราง ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการประดิษฐ์รถจักรไอน้ำในเวลาต่อมา²⁸⁶

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 รางที่ขับเคลื่อนด้วยก๊าซแนฟทาหรือก๊าซถ่านหิน ถูกนำมาใช้งานในหลายพื้นที่ของประเทศไทย เช่น เมือง Lytham St Annes และ Neath ในระหว่างปี ค.ศ. 1896 – 1920 รวมถึง Trafford Park ในเมืองแมนเชสเตอร์ ระหว่างปี ค.ศ. 1897 – 1908 เป็นต้น

ต่อมา ประเทศไทยได้พัฒนาระบบรางไฟฟ้า โดยรางไฟฟ้าแห่งแรกของประเทศคือ ระบบขนส่งของเวลส์ ซึ่งเปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1883 ณ เมืองไบรตัน (Brighton) ต่อมา ได้มีการ

²⁸⁵ Baccom, 'รู้ไว้ยิ่งแกร่ง 7 วิธีการเดินทางด้วยขนส่งสาธารณะในอังกฤษ' (17 สิงหาคม 2566) <<https://www.baccomm.co.uk/post/7-transportation-in-uk>> สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2565.

²⁸⁶ โครงการพัฒนาหลักสูตรและนำร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เชิงอรรถ 16)

ปรับปรุงระบบให้ใช้สายไฟเหนื่อศีรษะ ในปี ค.ศ. 1929 และดำเนินการให้บริการจนถึงปี ค.ศ. 1960 ทั้งนี้ รถรางไฟฟ้าดังกล่าว ถือเป็นหนึ่งในระบบขนส่งที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่เคยสร้างขึ้นเพื่อใช้งานในประเทศอังกฤษ โดยสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากถึง 106 ที่นั่ง สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบขนส่งประเภทนี้ต่อโครงสร้างการคมนาคมของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว

ภายหลังจากนั้น รัฐบาลอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับยานพาหนะส่วนบุคคล โดยเฉพาะรถยนต์ ซึ่งส่งผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ที่เผชิญกับปัญหาหมอกควัน ความแออัดของการจราจร มลพิษทางเสียง และข้อจำกัดด้านพื้นที่จอดรถ

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษจึงได้ทบทวนนโยบายด้านการขนส่ง เพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาแผนสำหรับระบบขนส่งมวลชนแบบบูรณาการควบคู่ไปกับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชนในเขตชานเมือง นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขนส่งผู้โดยสาร เพื่อทำหน้าที่ กำกับดูแล ดำเนินงาน และพัฒนาเครือข่ายขนส่งสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอันเป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมระบบขนส่งที่ยั่งยืน และลดการพึ่งพายานพาหนะส่วนบุคคล

ต่อมาในปี ค.ศ. 1973 ได้มีการเผยแพร่แผนพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ซึ่งกำหนดให้ระบบขนส่งรางเบา เป็นทางเลือกหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ตัวอย่างเช่น ในกรุงลอนดอนได้มีการดำเนินโครงการพัฒนารถไฟฟ้ารางเบา โดยเริ่มต้นด้วยเส้นทางระยะทาง 12 กิโลเมตร ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างเมือง Tower Hill Stratford และ Isle of Dogs ระบบขนส่งดังกล่าวเปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1987 ภายใต้ชื่อ "รถไฟฟ้ารางเบาดอกแลนด์" (Docklands Light Railway: DLR) ต่อมาเส้นทางได้ขยายออกให้ครอบคลุมระยะทาง 22 กิโลเมตร และสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากกว่า 22 ล้านคนต่อปี

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1982 มหานครแมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) ได้จัดตั้งกลุ่มศึกษารถไฟฟ้าขึ้น เพื่อพัฒนากลยุทธ์ระยะยาวสำหรับเครือข่ายรถไฟฟ้าท้องถิ่น โดยมีแนวคิดพัฒนาเส้นทางรางเบาที่เชื่อมโยงผ่านใจกลางเมือง โครงการดังกล่าวเริ่มต้นด้วยเส้นทางสาย Altrincham ระยะทาง 12.3 กิโลเมตร และ เส้นทางสาย Bury ระยะทาง 16 กิโลเมตร ระบบดังกล่าวเปิดให้บริการในปี ค.ศ. 1992 และภายในระยะเวลา 4 ปี มีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเป็น 13 ล้านคนต่อปี

หลังจากนั้น มีการขยายเส้นทางเพิ่มเติมไปยัง Salford Quays และ Eccles รวมถึงวางแผนขยายเส้นทางต่อไปยัง Ashton-under-Lyne, Wythenshawe และ สนามบินแมนเชสเตอร์ รวมถึงเส้นทางไปยัง Oldham และ Rochdale ซึ่งได้รับการวางแผนให้เปลี่ยนเป็นระบบรางเบาเช่นกัน²⁸⁷

3.3.2 โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครองของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีกษัตริย์เป็นประมุข และมีรัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาขุนนาง และ สภาสามัญ นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังได้รับการยกย่องว่าเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และเป็นต้นแบบด้านการบริหารเมืองหลวงและการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

หลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองระบบการบริหารเมืองหลวง และแนวทางการบริหารท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาโครงสร้างการปกครองของตนเองอย่างมีนัยสำคัญ²⁸⁸

การบริหารจัดการระเบียบบริหารประเทศของอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การบริหารส่วนกลาง (Government Department) การบริหารส่วนกลางประกอบด้วย รัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ โดยมีการจัดกลุ่มงานตามภาระหน้าที่ออกเป็นกระทรวง และมีหน่วยงานบริหารพิเศษที่เรียกว่า Executive Agencies ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่ดำเนินงานโดยข้าราชการพลเรือน แต่มีอิสระในการดำเนินธุรกิจแบบเอกชนและมีความรับผิดชอบในการบริหารงานเต็มที่ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร มีการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนในด้านโครงสร้างและรูปแบบอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างกันออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) ระบบแบบสองชั้น (Two-tier system) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่ใช้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศ และ (2) ระบบแบบชั้นเดียว (Single-tier system) ซึ่งเกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี ค.ศ. 1980 โดยได้รับการศึกษาและข้อเสนอจากคณะทำงานที่เรียกว่า "คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น" (Local Government Commission: LGC) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (Local Government Act 1992) เพื่อศึกษาและปรับปรุงโครงสร้างและขอบเขตของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสม

²⁸⁷ London transport museum, 'London's electric trams and trolleybuses' (no publication date) <<https://www.ltmuseum.co.uk/collections/stories/transport/londons-electric-trams-and-trolleybuses>>accessed 21 October 2023.

²⁸⁸ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (สำนักพิมพ์โพเพช 2545) 105.

รัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างแบบสองชั้นทำให้การให้บริการแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพต่ำลง และเกิดความซับซ้อนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในระดับชั้นบนที่ไม่ได้ใกล้ชิดกับประชาชน ส่งผลให้การตอบสนองต่อความต้องการและการตรวจสอบจากประชาชนมีข้อจำกัด ในขณะที่โครงสร้างระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนมีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าว จึงมีเป้าหมายในการยุบโครงสร้างส่วนท้องถิ่นในระดับบน และถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยการปกครองระดับล่างที่มีศักยภาพมากกว่า โดยให้ความสำคัญกับการยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่างและการรวมหน่วยงานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ

ผลจากการปฏิรูปลักษณะดังกล่าวทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีลักษณะผสมผสานดังนี้

- 1) องค์การปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว
 - ก. สภามหานคร (Metropolitan District Councils) จำนวน 36 แห่ง
 - ข. สภาเอกรูป (Unitary Authority) จำนวน 48 แห่ง
- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น
 - ก. ในเขตมหานครลอนดอน
 - ก) ชั้นบน (Top Tier) ได้แก่ สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority: GLA) จำนวน 1 แห่ง
 - ข) ชั้นล่าง (Low Tier) ได้แก่ สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) และสหการนครลอนดอน (Corporation of the city of London) จำนวน 33 แห่ง นอกเขตมหานครลอนดอน
 - ข. นอกเขตมหานคร
 - ก) ชั้นบน (Top Tier) ได้แก่ สภาเขต (County Councils) มี 34 แห่ง
 - ข) สภาแขวง (District Councils) เป็นท้องถิ่นชั้นล่าง มี 238 แห่ง²⁸⁹

การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรดำเนินการภายใต้หลักการที่เรียกว่า “Ultra vires” ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้เฉพาะเมื่อได้รับการอนุมัติจากกฎหมายเท่านั้น โดยทั่วไปแล้วอำนาจที่ไม่ได้รับการกำหนดในกฎหมายให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น จะถือเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่ารัฐสภามีอำนาจในการกำหนดและมอบอำนาจตามกฎหมายให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

²⁸⁹ โกวิท พงงาม (เชิงอรธ 64) 82.

ทั้งนี้ รัฐสภามีอำนาจในการปรับเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมายภารกิจหรือการดำเนินงานใดๆ ที่ได้รับการรับรองจากกฎหมายแล้ว แต่ละเว้นการดำเนินการตามภารกิจนั้น รัฐบาลมีอำนาจในการดึงอำนาจหน้าที่นั้นกลับคืนมา (Default Powers) โดยอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้

อย่างไรก็ตาม ในบางภารกิจ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินงานได้ ซึ่งหมายความว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเพิ่มเติมจากที่รัฐบาลกลางกำหนดได้ แต่ยังคงให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการดำเนินการเป็นอำนาจของหน่วยงานท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะเมื่อมีภาระทางการเงินที่ต้องรับผิดชอบ เพราะรัฐสภาไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับหน่วยงานท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานท้องถิ่นจึงไม่ต้องการให้รัฐสภาออกกฎหมายบังคับให้ดำเนินการภารกิจ โดยไม่มีความพร้อมทางงบประมาณ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถปรับลดหรือยกเลิกการให้บริการบางอย่างที่เกินขีดความสามารถของตนได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 2000 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และเปิดโอกาสให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ที่ส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม²⁹⁰ โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้ส่งเสริมการใช้แนวทางอำนาจใหม่นี้ ด้วยการออกเอกสารเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ในการให้บริการ (Guidance) ซึ่งกรอบอำนาจใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยการรวมกิจการต่างๆ ภายใต้งานเดียวในลักษณะของ "แผนยุทธศาสตร์ชุมชน" (Community Strategy) โดยการยกเลิกข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านวิธีการดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีอิสระ การเปิดโอกาสให้เลือกใช้รูปแบบใหม่ๆ ในการให้บริการสาธารณะ และการเปิดช่องทางให้ทำงานร่วมกับองค์กรต่างๆ ทั้งหน่วยงานรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัคร หรือแม้แต่บุคคลทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า "หุ้นส่วนหรือพันธมิตร" (Partnership model) ซึ่งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้นำและผู้สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว²⁹¹

²⁹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (เชิงอรรถ 284)

²⁹¹ โกวีย์ พวงงาม (เชิงอรรถ 64) 91-92.

การขนส่งมวลชนเป็นหนึ่งในภารกิจของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น หากอยู่ในเขตมหานครจะเป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) แต่หากอยู่นอกเขตมหานครจะเป็นหน้าที่ของสภาเอกรูปและสภาเขตแห่งลอนดอน²⁹²

3.3.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศอังกฤษ

อังกฤษถือเป็นประเทศต้นแบบของการฟื้นฟูเมืองอุตสาหกรรมด้วยระบบขนส่ง และเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำรถขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบามาใช้ในบริบทของการพัฒนาเมืองสมัยใหม่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในเมืองที่ต้องการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3.3.3.1 พื้นที่ด็อกแลนด์ (Dockland) เมืองลอนดอน ประเทศอังกฤษ

เมืองลอนดอน (London) เป็นเมืองหลวงของประเทศอังกฤษและเป็นหนึ่งในเมืองที่มีระบบขนส่งมวลชนที่ครอบคลุมมากที่สุด ซึ่งรวมถึงรถไฟใต้ดิน รถเมล์ท้องถิ่น แทรมลิงก์ และรถไฟฟ้ารางเบาสายด็อกแลนด์ (Docklands Light Railway: DLR) การคมนาคมภายในลอนดอนเป็นหนึ่งในสี่ด้านที่นายกเทศมนตรีลอนดอนต้องรับผิดชอบ โดยมีการบริหารงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบการคมนาคมในเมืองลอนดอนคือ องค์การคมนาคมสำหรับลอนดอน (Transport for London: TFL) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการขนส่งมวลชนในพื้นที่²⁹³

ด็อกแลนด์ (Dockland) เป็นพื้นที่ริมแม่น้ำเทมส์ในกรุงลอนดอน ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของเมือง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 9 ตารางไมล์ (22 ตารางกิโลเมตร) รวมถึงพื้นที่ของเขตเลือกตั้งต่าง ๆ เช่น เซาท์วาร์ก (Southwark) ทาวเวอร์ แฮมเลตส์ (Tower Hamlets) ลูอิแฮม (Lewisham) นิวแฮม (Newham) และกรีนนิช (Greenwich)²⁹⁴

รถไฟฟ้ารางเบาสายด็อกแลนด์ (Docklands Light Railway: DLR) เป็นส่วนหนึ่งของระบบขนส่งมวลชนในลอนดอน โดยอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การคมนาคมสำหรับลอนดอน (Transport for London: TFL) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเครือข่ายการขนส่งในเขตมหานครลอนดอน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงาน

²⁹² รัฐวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจเฉพาะด้านโดยมีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งจะร่วมกันบริหารในรูปของคณะกรรมการ

²⁹³ Kulinthorn, 'Top hit 3 cities in U.K.: London' (2 December 2016 <https://www.torcheducation.com/?p=6042&fbclid=IwAR1HP-ExIDtrGUA9L3ikO-xOK8IzZQXIFalPo7tPesoT8_-hXDy8hmLcsdo> accessed 21 October 2023.

²⁹⁴ Britannica, 'London Docklands' (no publication date) <<https://www.britannica.com/place/London-Docklands>> accessed 23 April 2024.

บริหารมหานครลอนดอน พ.ศ. 2542 (Greater London Authority Act 1999) โดยองค์กรดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานมหานครลอนดอน (Greater London Authority: GLA)

ทั้งนี้ รถไฟรางเบาสายดอคแลนด์ส เป็นระบบขนส่งทางรางแบบเบา (light rail) สามารถทำความเร็วสูงสุดได้ถึง 50 ไมล์ต่อชั่วโมง (ประมาณ 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) โดยให้บริการครอบคลุมเส้นทางจากสถานีแบงค์ (Bank) และประตูหอคอย (Tower Gateway) ไปยังสตริตฟอร์ด (Stratford เบ็คตัน (Beckton) กรีนวิช (Greenwich) ลิวอิสัม (Lewisham) สนามบินลอนดอน (London City Airport) และวูลวิช อาร์เซนอล (Woolwich Arsenal)²⁹⁵

การให้บริการและการบำรุงรักษาของรถไฟรางเบาสายดอคแลนด์สดำเนินการโดยบริษัทเอกชน KeolisAmey Docklands Limited ซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาล โดยมีการแบ่งส่วนของผู้ถือหุ้นประกอบด้วยบริษัท Keolis²⁹⁶ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการด้านการขนส่ง ถูถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 70 และบริษัท Amey²⁹⁷ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถูถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 30²⁹⁸ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ระบบรถไฟรางเบาสายดอคแลนด์ส ถือเป็นหนึ่งในระบบขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพดีที่สุดในประเทศอังกฤษ²⁹⁹

สรุปได้ว่า โมเดลการบริหารจัดการรถไฟรางเบาสายดอคแลนด์ส (Docklands Light Railway: DLR) ในกรุงลอนดอน อยู่ภายใต้การกำกับขององค์การคมนาคมสำหรับลอนดอน (Transport for London: TfL) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้มหานครลอนดอน

²⁹⁵ UK Tram, 'Docklands Light Railway (DLR)' (2024) <<https://uktram.org/systems/docklands-light-railway-dlr/>> accessed 24 April 2024.

²⁹⁶ KEOLIS เป็นบริษัทขนส่งผู้โดยสารชั้นนำที่ดำเนินการใน 16 ประเทศทั่วโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 โดยเริ่มต้นด้วยการดำเนินการแพนโซลโรไฟท์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศอังกฤษ ซึ่ง Keolis ได้ดำเนินการแพนโซลโรไฟท์ที่มีขนาดใหญ่และเป็นที่รู้จักมากที่สุดในประเทศ โดยให้บริการหนึ่งในสองการเดินทางด้วยรางเบา และร้อยละ 30 ของการเดินทางด้วยรถไฟหนัก และมีพนักงานมากกว่า 13,000 คน นอกจากนี้ Keolis เป็นหุ้นส่วนร่วมทุนใน UK Train Operating Companies (TOCS) สองแห่งกับ GTR และ Southeastern ซึ่งรวมถึง HS1 ใน Kent ซึ่งเป็นรถไฟความเร็วสูงเพียงแห่งเดียวของประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ Docklands Light Railway แล้ว KeolisAmey ยังได้รับสัญญาให้ดำเนินการระบบรถไฟรางเบา Manchester Metrolink ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2017 และ Keolis ยังดำเนินการ Nottingham Tram NET System อีกด้วย

²⁹⁷ AMEY เป็นหนึ่งในที่ปรึกษาด้านวิศวกรรมและผู้ให้บริการสาธารณะชั้นนำของประเทศไทย ซึ่งนำเสนอการจัดการสินทรัพย์ที่เป็นนวัตกรรมและหลากหลาย การออกแบบทางวิศวกรรม และโซลูชันการส่งมอบการดำเนินงานในทางรถไฟ ทั้งนี้ Amey มีพนักงานจำนวนมากถึง 21,000 คน ทำงานในเกือบทุกย่านทั่วประเทศอังกฤษ Amey มุ่งมั่นที่จะดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนและส่งมอบบริการที่ตรงตามและไปไกลกว่าวัตถุประสงค์ด้านความยั่งยืนของลูกค้า โดยเป็นหนึ่งในบริษัทที่ใหญ่ที่สุดและมีความหลากหลายมากที่สุดที่ทำงานให้กับภาครัฐและภาคส่วนที่มีการควบคุมในประเทศไทย Amey มีเป้าหมายสูงสุดในการสร้างสถานที่ที่ดีกว่าสำหรับผู้คนในการอยู่อาศัย ทำงาน และการเดินทาง

²⁹⁸ GOV.UK, 'Docklands Light Railway Limited' (no publication date) <<https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/02052677/officers>> accessed 23 April 2023.

²⁹⁹ Amey. K. D., 'Welcome to KeolisAmey Docklands' (no publication date) <<http://keolisameydocklands.info>> accessed 23 April 2023.

(Greater London Authority) โดย องค์การคมนาคมสำหรับลอนดอน เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมระบบ ขณะที่การให้บริการและการบำรุงรักษาดำเนินการโดยภาคเอกชน คือบริษัท KeolisAmey Docklands Limited ตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ที่แบ่งบทบาทอย่างชัดเจนระหว่างการทำกับดูแลและการดำเนินงาน



ที่มา London's Royal Docks (2024)

ภาพที่ 3.6 รถไฟรางเบาสายดอคแลนด์ส (Docklands Light Railway: DLR)

3.3.3.2 เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ

เมืองแมนเชสเตอร์ (Manchester) เป็นนครและเขตปกครองมหานคร (Metropolitan Borough) ในเทศมณฑลเกรเทอร์แมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรมากเป็นอันดับสองของประเทศ โดยมีสภานครแมนเชสเตอร์ (Manchester City Council) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ของเมือง³⁰⁰

เมโทรลิงค์ (Metrolink) หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า แมนเชสเตอร์เมโทรลิงค์ (Manchester Metrolink) เป็นระบบรถไฟฟ้ารางเบาที่สามารถทำความเร็วสูงสุดได้ถึง 50 ไมล์ต่อชั่วโมง (ประมาณ 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) และเป็นส่วนหนึ่งของระบบขนส่งมวลชนในเขตมหานครเกรเทอร์แมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) เครือข่ายเมโทรลิงค์ประกอบด้วย 8 เส้นทาง ซึ่งให้บริการเชื่อมต่อจากใจกลางเมืองแมนเชสเตอร์ไปยังเบอร์รี (Bury), อัลทรินแชม (Altrincham), เอก

³⁰⁰ Pentor exchange by pentor group, 'เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ' (2559) <http://www.pentorexchange.com/blog_view.php?id=1097> สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2567.

เคิลส์ (Eccles), แอสตัน-อันเดอร์-ไลน์ (Ashton-under-Lyne), อีสต์ดิดส์เบอรี (East Didsbury), สนามบินแมนเชสเตอร์ (Manchester Airport), รอชเดล (Rochdale) และแทรฟฟอร์ดเซนเตอร์ (Trafford Centre)

โมเดลการบริหารจัดการรถไฟฟ้ารางเบาในเมืองแมนเชสเตอร์ ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การขนส่งมหานครแมนเชสเตอร์ (Transport for Greater Manchester: TfGM) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคที่เป็นเจ้าของระบบเมโทรลิงค์ (Metrolink) ขณะที่การให้บริการและการบำรุงรักษาถูกดำเนินการโดยภาคเอกชน คือบริษัท RATP Group จากประเทศฝรั่งเศสตามสัญญาจ้างบริหาร ถือเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน แต่จ้างเอกชนดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ³⁰¹



ที่มา Mag Manchester Airport, (2025)

ภาพที่ 3.7 แมนเชสเตอร์เมโทรลิงค์ (Manchester Metrolink)

3.3.4 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทยมีความสำคัญ เนื่องจากอังกฤษเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาและดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาอย่างเป็นระบบและประสบความสำเร็จในหลายเมือง เช่น แมนเชสเตอร์ (Manchester) น็อตติงแฮม (Nottingham) และเชฟฟีลด์ (Sheffield) โดยมีกฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการวางแผนและบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ประเทศไทยมุ่งหวังในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับภูมิภาค นอกจากนี้

³⁰¹ UK Tram, 'Manchester Metrolink' (2024) <<https://uktram.org/systems/>> accessed 24 April 2024.

กฎหมายของอังกฤษยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

3.3.4.1 พระราชบัญญัติการขนส่งและโยธาธิการ พ.ศ. 2439 (Transport and Works Act 1992)

พระราชบัญญัติการขนส่งและโยธาธิการ พ.ศ. 2439 (Transport and Works Act 1992) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดกระบวนการอนุญาต การดำเนินงาน และการควบคุมโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะระบบรถไฟ รถราง และระบบขนส่งรูปแบบใหม่ที่มีไกด์นำทาง รวมถึงระบบรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งจัดอยู่ในขอบเขตของ “รถราง” ตามกฎหมายนี้

ในอดีต โครงการเกี่ยวกับรถไฟหรือโครงสร้างพื้นฐานต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะราย (Private Bill) ซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน ดังนั้น จึงมีการปรับเปลี่ยนระบบการขออนุญาตโดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกคำสั่งอนุมัติโครงการด้านการขนส่งและงานโยธา (Transport and Works Orders : TWA Orders) ซึ่งเป็นการอนุญาตโครงการต่าง ๆ เช่น การสร้างรางรถไฟ การเวนคืนที่ดิน หรือการปิดถนน โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าว ช่วยให้การอนุญาตโครงการมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 72 มาตรา แบ่งออกเป็น 3 หมวดหลัก ได้แก่ หมวดที่ 1 คำสั่งอนุญาตงาน (มาตรา 1- มาตรา 25) หมวดที่ 2 ความปลอดภัยของทางรถไฟ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ความผิดเกี่ยวกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือยาเสพติด (มาตรา 26 - มาตรา 40) ส่วนที่ 2 บทบัญญัติด้านความปลอดภัยอื่น ๆ (มาตรา 41 - มาตรา 56) และส่วนที่ 3 ภาคผนวก (มาตรา 57 - มาตรา 59) หมวดที่ 3 เบ็ดเตล็ดและทั่วไป (มาตรา 60 - มาตรา 72) เนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมความปลอดภัยในการใช้ระบบขนส่งมวลชน การกำกับดูแลด้านวิศวกรรมโยธา ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดสำคัญดังนี้

1. หมวดที่ 1 (คำสั่งอนุญาตงาน) บัญญัติตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตรา 25 กล่าวถึง

หมวดนี้บัญญัติถึงอำนาจรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการดำเนินงานของระบบขนส่งประเภทต่าง ๆ ภายในเขตประเทศอังกฤษและเวลส์ โดยระบบขนส่งที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของหมวดนี้ประกอบด้วย

- ก. ทางรถไฟ (Railway)
- ข. รถราง (Tramway)
- ค. ระบบรถเข็น (A trolley vehicle system) และ

ง. ระบบที่ใช้โหมดการขนส่งแบบมีไกด์ (A system using a mode of guided transport prescribe)³⁰² ซึ่งช่วยให้โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสามารถเริ่มต้นได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายที่ซับซ้อน

อำนาจของรัฐมนตรีในการสร้าง ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบขนส่งมวลชน เช่น รถไฟฟ้ารางเบา รวมถึงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น สถานีหรือทางเดินรถ คำสั่งที่ออกตามมาตรา 60 สามารถรวมถึงการกำหนดสถานี การสร้างราง การจัดการขนส่งต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการกับอุปสรรคหรือการขัดขวางที่อาจเกิดขึ้น³⁰³

อำนาจในการเวนคืนที่ดินหรือการครอบครองที่ดินที่จำเป็นสำหรับการสร้างรถไฟฟ้ารางเบา โดยรัฐมนตรีสามารถออกคำสั่งให้ครอบครองที่ดินเพื่อดำเนินการโครงการได้³⁰⁴

การจัดการกระบวนการสอบสวนสาธารณะ (Public Inquiry) ที่อนุญาตให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการขนส่ง เช่น รถไฟฟ้ารางเบา สามารถแสดงความเห็นหรือคัดค้านได้ การสอบสวนนี้ มีความสำคัญในการให้โอกาสประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการได้แสดงความคิดเห็น และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอนุมัติโครงการ³⁰⁵

2. หมวดที่ 3 (เบ็ดเตล็ดและทั่วไป) บัญญัติตั้งแต่มาตรา 60 ถึงมาตรา 72 กล่าวถึง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการระบวรราง พระราชบัญญัติฯ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 60 ถึงอำนาจในการเช่าซื้อ โดยระบุว่า บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการรรางภายใต้กฎหมายฉบับนี้ (ซึ่งเรียกว่า "ผู้ให้เช่า") อาจให้สิทธิดังกล่าวแก่บุคคลอื่น ("ผู้เช่า") ได้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า ผู้เช่าจะได้รับสิทธิในการดำเนินกิจการรราง (ทั้งหมดหรือบางส่วน) ตลอดช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อตกลงดังกล่าว รวมถึงได้รับสิทธิในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามเงื่อนไขของข้อตกลงที่จัดทำขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งนี้ การให้สิทธิในลักษณะดังกล่าว จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีต่างประเทศและการอ้างอิงถึงผู้ให้เช่าตามกฎหมายใด ๆ จะถือว่าครอบคลุมถึงผู้เช่า ภายใต้ขอบเขตที่ระบุไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย³⁰⁶

³⁰² Transport and Works Act 1992 Section 1

³⁰³ Transport and Works Act 1992 Section 3

³⁰⁴ Transport and Works Act 1992 Section 5

³⁰⁵ Transport and Works Act 1992 Section 6

³⁰⁶ Transport and Works Act 1992 Section 60

3.3.4.2 พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2543 (Transport Act 2000)

พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2543 (Transport Act 2000) เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อบริหารอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบการขนส่งภายในพื้นที่ของตน โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการขนส่งท้องถิ่น (Local Transport Plan) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชน รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และส่งเสริมรูปแบบการเดินทางที่มีความยั่งยืนในระยะยาว

การจัดทำแผนการขนส่งท้องถิ่นดังกล่าว อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะ การลดการพึ่งพาการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล การยกระดับความปลอดภัยในการเดินทาง การพัฒนาระบบขนส่งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการจัดการกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากระบบขนส่ง กฎหมายฉบับนี้ จึงมีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจการวางแผนระบบขนส่งให้กับหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเหมาะสมกับบริบทพื้นที่

พระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วย 261 มาตรา และแบ่งออกเป็น 10 หมวด ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการจัดการระบบการขนส่งสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม การกำกับดูแลการเดินทาง และการกำหนดแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในภาคการขนส่ง ซึ่งมีสาระสำคัญบางประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบา ดังต่อไปนี้

1. การให้อำนาจแก่งานขนส่งท้องถิ่น (Local Transport Authorities) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานภาครัฐ ในการส่งเสริมและดำเนินการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งครอบคลุมถึงการวางแผนและพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา³⁰⁷
2. การออกคำสั่งอนุมัติโครงการโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น กระทรวงคมนาคม หรือองค์กรท้องถิ่น ซึ่งสามารถดำเนินการอนุมัติการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบาได้โดยตรง การดำเนินการลักษณะนี้ ช่วยลดความซับซ้อนของขั้นตอนการอนุมัติโครงการและเร่งรัดการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น³⁰⁸
3. การสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ สำหรับโครงการระบบรถไฟฟ้ารางเบา โดยรัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและขยายระบบขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่นอย่างยั่งยืน³⁰⁹

³⁰⁷ Transport Act 2000 Section 1

³⁰⁸ Transport Act 2000 Section 9

³⁰⁹ Transport Act 2000 Section 32

3.3.4.3 พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2515 (Local Government Act 1972)

พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2515 (Local Government Act 1972) เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็น “Combined Authority” ซึ่งเป็นกลไกการบริหารแบบบูรณาการที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น องค์กรที่รวมตัวกันในลักษณะนี้ สามารถรับโอนอำนาจบางประการจากรัฐบาลกลางได้ ส่งผลให้มีความยืดหยุ่นและอิสระในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น ระบบขนส่งมวลชน ประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการตัดสินใจหรือการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางในทุกขั้นตอนเหมือนในอดีต

พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย 271 มาตรา แบ่งออกเป็น 12 หมวด โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น ได้แก่ การจัดตั้งและโครงสร้างของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่น การจัดการด้านการเงิน การวางแผนพื้นที่ รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญบางประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบา ดังต่อไปนี้

การจัดตั้งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่ในรูปแบบ “counties” และ “districts” โดยแบ่งออกเป็นสองระดับ ได้แก่ ระดับภูมิภาค (County Councils) และระดับท้องถิ่น (District Councils) ภายใต้ระบบสองระดับ (two-tier system)³¹⁰ ซึ่งในบางกรณียังเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่บางประการให้แก่องค์กรท้องถิ่นอื่นได้ด้วย บทบัญญัตินี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านการวางแผนเมืองและระบบขนส่งมวลชน เนื่องจากช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการลงทุนในระดับพื้นที่³¹¹

โดยสรุป พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2515 มีบทบาทสำคัญในการสร้างกลไกที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่มีอำนาจเพียงพอในการวางแผน ลงทุน และบริหารจัดการระบบขนส่งรางเบาได้ด้วยตนเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ ระบบรถไฟฟ้ารางเบาเมโทรลิงก์ของเมืองแมนเชสเตอร์ และระบบขนส่งรางเบาในเขตเวสต์มิดแลนด์ (West Midlands Metro) ในเมืองเบอร์มิงแฮม

³¹⁰ Local Government Act 1972 Section 1

³¹¹ Local Government Act 1972 Section 101

3.3.5 องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศอังกฤษ

3.3.5.1 องค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศอังกฤษ

1. กรมขนส่ง (Department for Transport: DfT)³¹² เป็นหน่วยงานรัฐบาลหลักที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการขนส่งและการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งในระดับประเทศ รวมถึงการสนับสนุนและจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการระบบขนส่งมวลชนต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงรถไฟฟ้ารางเบา กรมการขนส่งจะมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนาระบบขนส่งในพื้นที่ต่าง ๆ

2. กระทรวงการคลัง (HM Treasury) เป็นกระทรวงเศรษฐกิจและการเงินของรัฐบาล รักษาการควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะ กำหนดทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร และทำงานเพื่อให้บรรลุการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและยั่งยืน³¹³

3. องค์กรขนส่งส่วนท้องถิ่น (Local Transport Authorities: LTAs)³¹⁴ เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการวางแผนและการจัดการระบบขนส่งในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น เมืองแมนเชสเตอร์ เซฟฟิลด์ และลิเวอร์พูล โดยองค์กรขนส่งส่วนท้องถิ่น จะเป็นตัวกลางในการติดต่อกับกรมการขนส่ง เพื่อรับเงินสนับสนุนในการพัฒนาและบริหารจัดการระบบขนส่งในพื้นที่ของตน

4. องค์กรขนส่งเพื่อมหานครเกรตเตอร์แมนเชสเตอร์ (Transport for Greater Manchester: TfGM)³¹⁵ เป็นหน่วยงานที่ดูแลระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่เกรตเตอร์แมนเชสเตอร์ ซึ่งรวมถึงการจัดการโครงการระบบรถไฟฟ้ารางเบาเมโทรลิงก์ที่สำคัญในเมืองแมนเชสเตอร์

5. องค์กรขนส่งแห่งกรุงลอนดอน (Transport for London: TfL)³¹⁶ หน่วยงานที่ดูแลระบบขนส่งมวลชนในกรุงลอนดอน รวมถึงระบบรถไฟฟ้ารางเบาในบางพื้นที่ เช่น รถไฟฟ้าราง

³¹² GOV.UK. 'Departments, agencies, and public bodies' (no publication date) <<https://www.gov.uk/government/organisations>> accessed 5 May 2023.

³¹³ Valley Metro, 'About Valley Metro' (2025) <<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>> accessed 5 May 2023.

³¹⁴ Urban Transport Group, 'UK Transport Governance- an introduction' (7 August 2022) <<https://www.urbantransportgroup.org/system/files/general-docs/UK%20Transport%20Governance%20-%20an%20introduction.pdf>> accessed 5 May 2023.

³¹⁵ Manchester City Council, 'The Bee Network' (2022) <<https://hsm.manchester.gov.uk/kb5/manchester/directory/service.page?id=EyrnMsbYtMQ>> accessed 5 May 2023.

³¹⁶ Transport for London, 'About TfL' (no publication date) <<https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/>> accessed 5 May 2023.

เบาในลอนดอน (London Tram link) ซึ่งเป็นบริการรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตครอยดอน (Croydon)

6. สำนักงานรถไฟและถนน (Office of rail and road: ORR) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่ดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศอังกฤษ โดยมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและกระบวนการยุติธรรมในการกำกับดูแลระบบการขนส่งทางรางและทางถนนอย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่หลักของสำนักงานรถไฟและถนน คือ การคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการทางรถไฟและทางถนน การส่งเสริมความปลอดภัย คุณค่า และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งดังกล่าว

ในด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และเศรษฐกิจ ตลอดจนการทำงานโดยรวมของระบบทางรถไฟ สำนักงานรถไฟและถนนได้รับอำนาจและแรงสนับสนุนจากกฎหมายภายในประเทศ หน่วยงานนี้มีบทบาทในการตรวจสอบและรับรองว่าผู้ให้บริการมีปฏิสัมพันธ์หรือปฏิบัติงานในระบบรางได้รับการปกป้องอย่างเหมาะสม รวมทั้งประกันการเข้าถึงเครือข่ายรถไฟที่มีความหนาแน่นสูงอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการติดตามความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของทางหลวงแห่งชาติ พร้อมทั้งดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามภาระผูกพันที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการในอนาคต โดยทำงานร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและผู้ให้ทุนเพื่อพัฒนาเครือข่ายระบบขนส่งให้สอดคล้องกับความต้องการและความท้าทายของอนาคตอย่างยั่งยืน³¹⁷

3.3.5.2 องค์กรหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

ผู้ประกอบการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Operators) เป็นบริษัทที่ได้รับสิทธิในการดำเนินงานบริการรถไฟฟ้ารางเบา เช่น First Group เป็นบริษัทเอกชนที่มีบทบาทในการดำเนินการระบบขนส่งหลายแห่งในสหราชอาณาจักรรวมถึงการดำเนินการบริการรถไฟฟ้ารางเบาในบางเมือง³¹⁸

³¹⁷ Office of rail and road, 'Office of rail and road: ORR' (no publication date) < <https://www.orr.gov.uk/about/who-we-work-with/governments/welsh-government> > accessed 21 October 2023.

³¹⁸ FirstGroup, 'About FirstGroup' (no publication date) <<https://www.firstgroupplc.com>> accessed 5 May 2023.

3.4 ประเทศฝรั่งเศส

ระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟารางเบาในประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบขนส่งมวลชนที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย โดยมีบทบาทสำคัญในการลดปัญหาการจราจรติดขัดและมลภาวะทางอากาศในเขตเมือง ทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายด้านการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ปัจจุบัน ระบบรถไฟฟารางเบามีการให้บริการในกว่า 25 เมืองทั่วประเทศ เช่น กรุงปารีส (Paris) ลียง (Lyon) มาร์ก เซย์ (Marseille) บอร์กโดซ์ (Bordeaux) น็องต์ (Nantes) ตูลูส (Toulouse) และสตราสบูร์ก (Strasbourg) เป็นต้น

3.4.1 ความเป็นมาในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟาระบบรางทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส

การก่อสร้างทางรถไฟสายแรกในประเทศฝรั่งเศส เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1821 โดยรัฐบาลฝรั่งเศสได้ให้สัมปทานการก่อสร้างเส้นทางขนส่งทางรางจากเมืองแซงต์เอเตียน (Saint-Étienne) ไปยังอ็องเดรซีเยอ-บูเธอง (Andrézieux-Bouthéon) รวมระยะทาง 21 กิโลเมตร เส้นทางดังกล่าว เสร็จสมบูรณ์ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1827 และถูกนำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งถ่านหินและแร่ธาตุเป็นหลัก ในช่วงแรกของการใช้งาน เส้นทางรถไฟสายนี้ยังไม่มีหัวรถจักรสำหรับลากขบวนรถเช่นในปัจจุบัน โดยใช้ม้าจำนวน 2-3 ตัว ในการลากขบวนรถบรรทุกถ่านหิน ซึ่งประกอบด้วยตู้บรรทุกที่เชื่อมต่อกันเป็นขบวน โดยมีล้อช่วยขับเคลื่อนให้ขบวนรถวิ่งไปตามราง เพื่อขนส่งถ่านหินและแร่ธาตุจากบริเวณแม่น้ำลัวร์ (Loire) ไปยังเหมืองแร่ที่แซงต์เอเตียน ต่อมาในปี ค.ศ. 1830 ได้มีการริเริ่มแนวคิดในการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางรางเป็นครั้งแรกในฝรั่งเศส โดยมีการขยายเส้นทางรถไฟเพิ่มเติมจากแซงต์เอเตียนไปยังเมืองฌีวอร์ (Givors) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมืองลียง (Lyon) ในระหว่างการก่อสร้าง ผู้โดยสารที่ต้องการเดินทางสามารถนั่งโดยสารในขบวนรถบรรทุกถ่านหินได้ จนกระทั่งเส้นทางสำหรับขนส่งผู้โดยสารแล้วเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 183³¹⁹

ในปี ค.ศ. 1837 สมเด็จพระราชินีมาเรีย อามาเลีย (Maria Amalia) พระมเหสีในพระเจ้าหลุยส์ - ฟิลิปที่ 1 (Louis Philippe I) ได้เสด็จพระราชดำเนินเพื่อเปิดเส้นทางรถไฟสายแรกของฝรั่งเศสที่สร้างขึ้นเพื่อขนส่งผู้โดยสารโดยเฉพาะ เส้นทางดังกล่าวเริ่มต้นจากสถานีจัตุรัสยุโรป (Place de l'Europe) ในกรุงปารีส มุ่งหน้าไปทางตะวันตกเฉียงเหนือ เชื่อมต่อเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศสเข้ากับเมืองเลอเป็ค (Le Pecq) ซึ่งเป็นเมืองเล็ก ๆ ใกล้กับแซงต์แชร์แมง-อ็อง-แล (Saint-Germain-en-Laye) รวมระยะทาง 19 กิโลเมตร ในวันแรกของการเปิดให้บริการ รถไฟสามารถ

³¹⁹ Haynes, C., *Paris to the Past: Traveling through French History by Train* (Norton 2011) 167-168.

รองรับผู้โดยสารได้ประมาณ 18,000 คน ซึ่งนับเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของประเทศในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนด้วยระบบราง ถือเป็นก้าวแรกของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางราง เพื่อรองรับการเดินทางของประชาชนในอนาคต

ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 รัฐบาลฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางภายในเมืองมากขึ้น โดยได้ริเริ่มโครงการก่อสร้างรถไฟในกรุงปารีส ถือเป็นระบบขนส่งมวลชนทางรางสายแรกของเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในเขตเมืองหลวง นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาเส้นทางรถไฟระหว่างประเทศ โดยได้เริ่มก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสำคัญที่เชื่อมต่อเมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ในฝรั่งเศส กับเมืองบาเซล (Basel) ในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นเส้นทางรถไฟสายประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงทั้งสองประเทศ มีระยะทางกว่า 140 กิโลเมตร โครงการนี้ดำเนินการโดย นิโกลาส์ เคอชลิน (Nicolas Koechlin) นักอุตสาหกรรมผู้มีชื่อเสียง และเป็นผู้ก่อตั้งบริษัททางรถไฟจากมุลูส์ถึงธาน (Compagnie du chemin de fer de Mulhouse à Thann) และบริษัททางรถไฟจากสตราสบูร์กถึงบาเซล (Compagnie du chemin de fer de Strasbourg à Bâle) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนชั้นนำในยุคนั้นที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเครือข่ายทางรถไฟของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบขนส่งทางรางยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1842 พบว่ามีการก่อสร้างทางรถไฟเพื่อการขนส่งทางรางแล้วกว่า 569 กิโลเมตร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการคมนาคมทางรางมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในฝรั่งเศส

ในปีเดียวกัน บาติสต์ อเล็กซิส วิกตอร์ เลอกรองด์ (Baptiste Alexis Victor Legrand) ผู้อำนวยการด้านวิศวกรรมโยธาของฝรั่งเศสได้เสนอแผนแม่บทโครงข่ายทางรถไฟแห่งชาติ ซึ่งออกแบบให้เป็นโครงข่ายแบบดาวกระจาย 5 แฉก โดยกำหนดให้กรุงปารีสเป็นศูนย์กลางของระบบขนส่งทางราง และขยายเส้นทางหลักออกไป 5 เส้นทาง ได้แก่ (1) Paris – Lille (เชื่อมต่อพรมแดนประเทศเบลเยียม) (2) Paris – Strasbourg (เชื่อมต่อพรมแดนประเทศเยอรมนี) (3) Paris – Le Havre (เชื่อมต่อช่องแคบอังกฤษ) (4) Paris – Lyon – Marseille (เชื่อมต่อทะเลเมดิเตอร์เรเนียน) และ (5) Paris – Bordeaux – Hendaye (เชื่อมต่อมหาสมุทรแอตแลนติก) เครือข่ายทางรถไฟนี้ส่งผลให้กรุงปารีสกลายเป็นศูนย์กลางคมนาคมทางรางที่สำคัญของยุโรป และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของฝรั่งเศสในยุคนั้น

ในปี ค.ศ. 1900 รถไฟฟ้าปารีส (Métro de Paris) ได้เริ่มเปิดให้บริการเป็นครั้งแรก ถือเป็นสัญลักษณ์ของเมืองและระบบรถไฟฟ้ามวลขนส่งมวลชนสายแรกในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โครงการเครือข่ายรถไฟใต้ดินนี้ ได้รับการนำเสนอโดยวิศวกรชาวฝรั่งเศสสองท่าน คือ ฟูลฌ็องส์ บิองวีเนอ (Fulgence Bienvenüe) และเอ็ดมอนด์ ฮูเอต์ (Edmond Huet) ซึ่งต่อมาโครงการดังกล่าวได้รับการรับรองจากรัฐสภาฝรั่งเศสและได้รับการกำหนดให้เป็นสาธารณูปโภคตามกฎหมาย (Déclaration

d'utilité publique) ฟูลมีองส์ บีอีงวีเนอได้รับการยกย่องให้เป็น "บิดาแห่งรถไฟฟ้าใต้ดิน" เนื่องจากการทุ่มเทและอุทิศตนในการสร้างสรรค์ผลงานในโครงการนี้

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1910 - 1914) การพัฒนาระบบขนส่งทางรางในประเทศฝรั่งเศสหยุดชะงัก เนื่องจากเส้นทางรถไฟถูกใช้ในการลำเลียงอาวุธสงครามเป็นระยะเวลานานถึงประมาณ 4 ปีครึ่ง อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง รัฐบาลฝรั่งเศสได้อนุมัติแผนแม่บทในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรถไฟในปี ค.ศ. 1922 โดยการใช้กระแสไฟฟ้ากระแสตรง 1,500 โวลต์เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งทางรถไฟ และเปิดให้บริการเส้นทางรถไฟที่ใช้ไฟฟ้าในระยะทางประมาณ 150 กิโลเมตร

ในปี ค.ศ. 1930 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินการขยายโครงข่ายรถไฟฟ้าใต้ดินที่ให้บริการในเขตเมืองปารีส ซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนสายแรกในประเทศฝรั่งเศส และเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1938 ได้มีการจัดตั้งบริษัทรถไฟแห่งชาติ (Société nationale des chemins de fer français: SNCF) เพื่อควบคุม ดูแล และจัดการบริการสาธารณะด้านการขนส่งทางรางทั้งหมดในประเทศฝรั่งเศส ส่งผลให้การบริการขนส่งทางรางในประเทศฝรั่งเศสมีมาตรฐานเดียวกันจากนั้นเป็นต้นมา³²⁰

บริษัทรถไฟแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการให้บริการรถไฟแห่งชาติ ทั้งในด้านการขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้า รวมถึงการบำรุงรักษาเครือข่ายรถไฟความเร็วสูง (Train à Grande Vitesse: TGV) โดยรัฐบาลฝรั่งเศสเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 51 ส่วนที่เหลือเป็นการถือหุ้นโดยบริษัทเอกชน ถือเป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน³²¹

ในช่วงกลางของศตวรรษที่ 20 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส (Regie autonome des transports parisiens, RATP) ซึ่งรวมทรัพย์สินของบริษัททางรถไฟใต้ดินกรุงปารีส (Compagnie du chemin de fer metropolitain de Paris: CMP) และบริษัทขนส่งมวลชนในภูมิภาคปารีส (Societe des transports en commun de la region Parisienne: STCRP) โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชน ทั้งระบบใต้ดินและบนพื้นผิวในกรุงปารีสและในเขตชานเมือง

ในปี ค.ศ. 1992 องค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส (RATP) ได้เปิดตัวรถรางสายแรกที่เชื่อมโยงเมืองแซ็งเดอนี (Saint-Denis) และเมืองโบบิณี (Bobigny) จากนั้นได้ขยายเส้นทางไปยังสถานีรถไฟใต้ดิน Asnières-Gennevilliers-Les Courtilles ที่เมืองนวยซีเลอแซ็ค (Noisy-le-Sec) โดยในปี ค.ศ. 1997 ได้มีการนำรถรางสายที่สองเข้ามาให้บริการ ซึ่งสามารถวิ่งตามเส้นทางแม่น้ำแซน

³²⁰ Deroche, R.Y. & Bettembourg, J. P., & Prasil, B, Bertrand, J. P. and Juckum, C., 'Rolling contact fatigue cracks on SNCF conventional tracks' (Rail Quality and Maintenance for Modern Railway Operation, 7 February 1993).

³²¹ Lionel Thomas Caswall Rolt, *Memorials* (Technology and Culture Johns Hopkins University Press, 1975) 87-98.

ไปทางทิศตะวันตกของกรุงปารีส เชื่อมต่อจากเมืองที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของกรุงปารีส (Issy-les-Moulineaux) ไปยังย่านธุรกิจสำคัญของกรุงปารีส (La Défense)

โครงข่ายรถไฟภายใต้การดำเนินงานขององค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส มีหลายโครงการสำคัญ เช่น รถไฟฟ้าใต้ดิน 16 สาย (รวม 2 สายอัตโนมัติ) จำนวน 302 สถานี ซึ่งมีความยาวรวม 219 กิโลเมตร รถไฟฟ้าใต้ดินอัตโนมัติ (Orlyval) ที่เชื่อมต่อสถานีรถไฟแอนโทนี (la gare d'Antony) ซึ่งเป็นสถานีของรถไฟชานเมืองสาย B กับสนามบิน Orly โดยรวมแล้ว องค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส มีระยะทางการเดินรถไฟทั้งหมด 101.9 กิโลเมตร และมีจุดจอด 183 จุด ซึ่งเชื่อมโยงกับโครงข่ายรถไฟชานเมือง (Réseau Express Régional: RER) สาย A และสาย B นอกจากนี้ บริษัทในเครือขององค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส ยังให้บริการรถโดยสารประจำทาง (Réseau de bus Sqybus) ที่ครอบคลุมการเดินรถในแคว้น Île-de-France อีกด้วย³²²

3.4.2 โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า "สาธารณรัฐฝรั่งเศส" (French Republic) เป็นรัฐเดี่ยวที่มีการปกครองในลักษณะที่เน้นหลักการรวมศูนย์ ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย ฝรั่งเศสเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union: EU) มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 547,026 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรทั้งหมดประมาณ 58 ล้านคน การปกครองในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ซึ่งการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินในฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลกลางฝรั่งเศสประกอบด้วยประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ (Head of State) ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ และนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Head of Government) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจะทำการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากประชาชนทั่วประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) ซึ่งเป็นวิธีการจัดระเบียบการบริหารราชการที่ใช้มาอย่างยาวนาน โดยการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

³²² ฐิติชญาณ์ คงชู (เชิงอรรถ 23)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three-tiers system) ซึ่งประกอบด้วย ภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย

1) การบริหารงานในเขตปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และ

2) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) ซึ่งประกอบด้วยเกาะคอร์ซิกา (Corsica) จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

การศึกษาวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาระบบราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบของการวิจัย ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ในปัจจุบันมีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three-tiers system) ซึ่งประกอบด้วย

1. เทศบาล (Commune)

เทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่ และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) โดยมีจำนวนสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งสิ้นประมาณ 550,000 คน เทศบาลส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็ก และตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน

เทศบาลในปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 - 12 และต่อมาในช่วงหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมแล้วก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. (Municipal Government Act 1884) ซึ่งครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท

โดยทั่วไป แม้ว่าเทศบาลจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุตนเอง (Identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอาศัยอยู่ในลักษณะแนบแน่น เนื่องจากเทศบาลนั้นเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (Symbol of civic identification)

2. จังหวัด (Department)

จังหวัดในประเทศฝรั่งเศสมีใช้เขตการปกครองตามธรรมชาติ เช่นเดียวกับเทศบาล แต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยมีความมุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (Intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง ทำให้

จังหวัดกลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยจังหวัดอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง

ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้ออนอำนาจการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้เป็นความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (Conseil général) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน บทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (Président du conseil général) โดยมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (รวมถึงอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) โดยจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาล หรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ³²³

3. ภาค (Region)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปของภาค เป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลาง นับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ที่ต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่ เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ในขณะเดียวกันก็ต้องการรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้นในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดตั้ง “เขตจัดตั้งในระดับภาค” (Programme régions) จำนวน 22 แห่งขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงได้มีการรวบรวมจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาค เพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่างๆ ในระดับภาค รวมถึงการดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERs) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา

ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1969 เมื่อพลเอก ชาร์ล เดอ โกล (Le général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ซึ่งจัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ให้มีสถานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ”

³²³ โกวิท พวงงาม (เชิงอรรถ 64) 95-100.

(Etablissement public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค³²⁴

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (the “Guichard Report”) ซึ่งได้กล่าวว่า “รัฐบาลกลางได้ดูดซับกิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตน และเข้าไปควบคุมดูแลแม้กระทั่งเรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่การขยายตัวดังกล่าวกลับเป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจโดยขาดความเป็นเอกภาพ (Centralisation without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการเอง แต่กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ”³²⁵

ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 จึงนำไปสู่การจัดตั้งภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสภาภาค (Conseil régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภา และมีประธานสภาภาค (Président du conseil régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว ในฝรั่งเศสยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (Les grandes villes) โดยประกอบไปด้วยการปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือเขต Lyon และ Marseille

1) นครปารีส (Ville-de-Paris)

นครปารีสเป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (Région) ที่ชื่อว่า “Ile-de-France” ซึ่งนครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่

ก. เทศบาลนครปารีส (Commune)

³²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบันนโยบายศึกษา 2544) 58.

³²⁵ Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Edward Elgar Publishing, Inc) 124.

ผู้บริหารคือ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของถนน การรักษาความเป็นระเบียบของตลาด การดูแลการจราจร เป็นต้น

ข. จังหวัดปารีส (Département)

มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยจะจัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือในการจัดทำบริการต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท ได้แก่ (1) งบประมาณของเทศบาลนครปารีส (2) งบประมาณของจังหวัดปารีส และ (3) งบประมาณสำหรับกิจการตำรวจ

ค. เขต Arrondissements

มีสภาเขตที่มีอำนาจในการดำเนินกิจการต่างๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต โดยมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การผังเมืองและการวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสจัดทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วน นายกเทศมนตรีเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเป็นประธานกองทุนโรงเรียน และอำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และ Marseille ในอดีตจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (Commune) เช่นเดียวกับที่อื่น ๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมืองทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออกใน ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นกฎหมายเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสอง โดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง ได้แก่ เมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (Arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่าง ๆ จะมีรูปแบบการบริหารงาน โดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

การจัดแบ่งขอบเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยทั่วไป เทศบาลและจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเองรับผิดชอบ ขณะที่ภาคจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนและให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการคลังและเทคนิคแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อผลด้านการพัฒนาในระดับภาค³²⁶

3.4.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของของประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาและส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืน โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้ารางเบา ซึ่งได้รับการผลักดันผ่านนโยบายสาธารณะที่ชัดเจนและสนับสนุนบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการระบบคมนาคมในพื้นที่ของตนเอง ตัวอย่างเมืองต่าง ๆ ในฝรั่งเศส เช่น สตราสบูร์ก (Strasbourg) มาร์กเซย์ (Marseille) ลียง (Lyon) และบอร์กโดซ์ (Bordeaux) แสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของนโยบายที่ส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาควบคู่กับการฟื้นฟูเมือง ลดมลพิษ และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน ซึ่งแนวทางเหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งของประเทศไทย โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคที่ต้องการการจัดการที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

3.4.3.1 เมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส

เมืองสตราสบูร์กตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของประเทศในสหภาพยุโรป และถือเป็นหนึ่งในเมืองหลวงของสหภาพยุโรป ด้วยทำเลที่ตั้งที่เอื้อต่อการเดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ สตราสบูร์กยังเป็นเมืองใหญ่ลำดับที่ 7 ของประเทศฝรั่งเศสและมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 264,000 คน

นโยบายด้านคมนาคมขนส่งและการเดินทางของประชาชนในเมืองสตราสบูร์ก ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเมืองและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาขนส่งมวลชนผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวม 28 องค์กร ซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างความร่วมมือ Communauté Urbaine หรือที่เรียกโดยรวมว่า “สหการ” ในบริบทของประเทศไทย³²⁷

นโยบายด้านการคมนาคมขนส่งของเมืองสตราสบูร์กมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

³²⁶ โกวิท พวงงาม (เชิงอรธ 64) 95-111.

³²⁷ สหการ (syndicats) เป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (Commune) ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ปีค.ศ. 1890 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง

1. เพื่อควบคุมและบริหารจัดการการใช้รถยนต์บนท้องถนนให้น้อยลง โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งจุดจอดรถบริเวณรอบนอกเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลสามารถจอดรถและเดินทางเข้าสู่ตัวเมืองด้วยระบบขนส่งมวลชน การปรับเปลี่ยนระบบสัญญาณไฟจราจร เพื่อให้รถโดยสารประจำทางและรถรางไฟฟ้ามีสิทธิในการเคลื่อนที่ก่อนรถยนต์ส่วนบุคคล ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าจอดรถในเขตเมืองให้อยู่ในระดับสูง เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนมากขึ้น ขณะเดียวกันได้กำหนดอัตราค่าจอดรถในพื้นที่นอกเมืองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมต่อจากชานเมืองเข้าสู่ตัวเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เพื่อพัฒนาทางเลือกในการเดินทางสำหรับผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล โดยการขยายเครือข่ายระบบขนส่งมวลชนให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาและก่อสร้างเส้นทางรถโดยสารประจำทางและรถรางไฟฟ้าเพิ่มเติม เพื่อเชื่อมโยงกับเส้นทางหลักและสถานที่สำคัญภายในเมือง อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้สะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. การพัฒนาพื้นที่สาธารณะในเมืองให้เกิดประโยชน์และเพิ่มคุณค่าให้กับชุมชน ดำเนินการภายใต้นโยบายที่ให้ความสำคัญกับระบบขนส่งมวลชน โดยเมืองสตราสบูร์กเป็นแห่งแรกๆ ที่เลือกใช้ระบบรถรางไฟฟ้า (Tram) เป็นแนวทางหลักในการบริหารจัดการคมนาคมขนส่งในเมือง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี ในช่วงเวลานั้น มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีที่เสนอแนวนโยบายด้านระบบขนส่งมวลชนแข่งขันกัน โดยแบ่งเป็นแนวทางการพัฒนารถไฟใต้ดินและแนวทางการใช้รถรางไฟฟ้า ซึ่งในท้ายที่สุด ผู้สมัครที่เสนอให้พัฒนาระบบรถรางไฟฟ้าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง นำไปสู่แผนนโยบายการพัฒนาระบบรถรางที่เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1994 เมืองสตราสบูร์กถือเป็นเมืองแรกที่น่าระบบรถราง ซึ่งเคยมีอยู่ในอดีตกลับมาปรับปรุงใหม่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 ระบบรถรางของเมืองมีระยะทางรวม 5.5 กิโลเมตร ครอบคลุม 69 สถานี โดยมี 6 สถานีหลักที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีการจัดสร้างที่จอดรถบริเวณรอบนอกของเมือง เพื่อให้ผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลสามารถจอดรถและเดินทางเข้าสู่ตัวเมืองด้วยรถรางไฟฟ้า อันเป็นแนวทางที่ช่วยลดปัญหาการจราจรภายในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในการออกแบบรถรางไฟฟ้ายังได้คำนึงถึงการรองรับผู้ใช้บริการทุกกลุ่ม โดยออกแบบให้มีทางลาดเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการที่ใช้รถเข็น รวมถึงผู้ปกครองที่ต้องใช้รถเข็นเด็ก ทำให้ระบบขนส่งมวลชนรถรางไฟฟ้าได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ส่งผลให้มีผู้ใช้บริการมากถึง 300,000 คนต่อวัน จนกลายเป็นระบบขนส่งมวลชนหลักของเมือง นอกจากนี้ นโยบายด้านการขนส่งมวลชนยังมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบขนส่งได้ในราคาที่เหมาะสม โดยกำหนดอัตราค่าโดยสารในรูปแบบบัตรโดยสารรายวัน รายเดือน และรายปี ทั้งนี้ ค่าบริการจะปรับตามสถานะของผู้โดยสาร เช่น ผู้มีรายได้ ผู้เกษียณอายุ นักเรียน และนักศึกษา เป็นต้น อีกทั้ง นโยบายนี้ยังสนับสนุน

การพัฒนาและส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน (Eco-Mobility) โดยเฉพาะรถรางไฟฟ้า ซึ่งเป็นรูปแบบการเดินทางที่ช่วยลดมลพิษและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

โมเดลการบริหารจัดการรถไฟฟ้ารางเบาในเมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะเด่นคือ การขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านความร่วมมือในรูปแบบ “สหการ” (Communauté Urbaine) ซึ่งรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 28 แห่ง ทำหน้าที่ร่วมกันในการวางแผนและบริหารระบบขนส่งมวลชน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล พัฒนาการเลือกในการเดินทาง และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ระบบรถรางไฟฟ้า (Tram) ถูกเลือกเป็นรูปแบบหลักในการพัฒนาระบบคมนาคม โดยรัฐท้องถิ่นเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการสาธารณะในรูปแบบที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร เน้นการเข้าถึงของประชาชนในทุกกลุ่มอย่างเสมอภาค ควบคู่กับนโยบายสนับสนุนระบบขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เมืองสตราสบูร์กได้กลายเป็นต้นแบบของการใช้ระบบขนส่งมวลชนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน³²⁸



ที่มา Wikipedia The Free Encyclopedia, (2023)

ภาพที่ 3.8 รถรางในเมืองสตราสบูร์ก (Tram in Strasbourg)

3.4.3.2 เมืองมาร์กเซย์ (Marseille) ประเทศฝรั่งเศส

มาร์กเซย์ (Marseille) เป็นหนึ่งในเมืองสำคัญที่ตั้งอยู่บริเวณแนวชายฝั่งทะเล

³²⁸ วรณภา ดิระสังขะ, ‘นโยบายในการจัดการขนส่งมวลชนสาธารณะแห่งเมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส’ (5 พฤษภาคม 2556) <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1846>> สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566.

เมดิเตอร์เรเนียน ทางตะวันออกเฉียงใต้ของฝรั่งเศส นับเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศรองจากปารีส โดยมีประชากรประมาณ 870,018 คน (ข้อมูลล่าสุด ณ ปี ค.ศ. 2025)³²⁹

รถรางของเมืองมาร์กเซย์ เป็นระบบขนส่งมวลชนที่ให้บริการครอบคลุมพื้นที่สำคัญทั่วเมือง โดยมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ทั้งผู้อยู่อาศัยและนักท่องเที่ยว ระบบรถรางได้รับการออกแบบให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ โดยมีทางลาดสำหรับรถเข็น รวมถึงพื้นที่เฉพาะภายในตู้โดยสาร นอกจากนี้ สถานีรถรางยังมีลิฟต์และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การเดินทางเป็นไปอย่างสะดวกสบาย ยานพาหนะที่ให้บริการมีความทันสมัย พร้อมเครื่องปรับอากาศ และที่นั่งรองรับผู้โดยสารระหว่างการเดินทาง ทั้งนี้ รถรางของมาร์กเซย์เชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนรูปแบบอื่น ๆ เช่น รถโดยสารประจำทางและรถไฟใต้ดิน โดยสถานีรถรางได้รับการออกแบบให้สามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ผู้ใช้โดยสารสามารถเปลี่ยนเส้นทางได้อย่างสะดวก

โมเดลการบริหารจัดการรถไฟฟ้ารางเบาในเมืองมาร์กเซย์ ประเทศฝรั่งเศส ดำเนินการโดยหน่วยงานขนส่งนครหลวง (Régie des Transports Métropolitains: RTM)³³⁰ ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านระบบขนส่งมวลชนของเมืองมาร์กเซย์และพื้นที่โดยรอบ ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนครหลวง (Métropole Aix-Marseille-Provence)³³¹ ทั้งนี้ เมืองมาร์กเซย์มีเส้นทางรถรางให้บริการทั้งหมด 3 สาย ได้แก่

1. สาย 1 ของรถรางเชื่อมต่อระหว่างย่านเลส์ กาโยล (Les Caillols) ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันออกของเมืองมาร์กเซย์ กับโนแยลล์ (Noailles) ซึ่งตั้งอยู่บริเวณใจกลางเมือง โดยมีระยะทางประมาณ 12 กิโลเมตร และให้บริการรวมทั้งสิ้น 22 สถานี

2. สาย T2 ของรถรางเชื่อมต่อระหว่างอาเร็ง เลอ ซิโล (Arenc Le Silo) ซึ่งตั้งอยู่ในย่านธุรกิจ Euroméditerranée กับลา บลองการ์ด (La Blancarde) ในเขตชานเมืองทางตะวันออกของเมืองมาร์กเซย์ โดยมีระยะทางประมาณ 7.7 กิโลเมตร และให้บริการทั้งหมด 14 สถานี

³²⁹ Insee, 'Bilan démographique' (14 January 2025) <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/8313983>> accessed 5 May 2023.

³³⁰ RTM, 'Nous connaître' (2025) <<https://www.rtm.fr>> accessed 5 May 2023.

³³¹ Métropole Aix-Marseille-Provence เป็นหน่วยงานกำกับดูแลและให้การสนับสนุนเชิงนโยบาย ขณะที่ Régie des Transports Métropolitains เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้บริการขนส่งสาธารณะในเมืองมาร์กเซย์และพื้นที่โดยรอบ

3. สาย T3 ของรถรางเชื่อมต่อระหว่างปลาซ ดัสเตอลาน (Place Castellane) กับ ย่านธุรกิจ Euroméditerranée โดยเส้นทางวิ่งไปตามถนนเดอ โรม (Rue de Rome) ตลอดทั้งสาย มีระยะทางประมาณ 3.6 กิโลเมตร และให้บริการทั้งหมด 11 สถานี³³²



ที่มา Tripadvisor, Tramway T3, (2025)

ภาพที่ 3.9 รถรางในเมืองมาร์กเซย์ (Tram in Marseille)

3.4.4 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของ ประเทศฝรั่งเศส

เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะ รถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) ที่ได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องจากระดับนโยบายและ กฎหมาย ฝรั่งเศสมีกรอบกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการ วางแผน พัฒนา และบริหารระบบขนส่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่ง ภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) และการจัดตั้ง หน่วยงานจัดการด้านการคมนาคม (Autorités Organisatrices de la Mobilité) ซึ่งช่วยให้ท้องถิ่นมี บทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการระบบขนส่งในพื้นที่ของตนเอง

นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังมีตัวอย่างของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ที่ สอดคล้องกับแนวคิดเมืองยั่งยืน เช่น โครงการในเมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ซึ่งแสดงให้เห็นถึง การออกแบบกฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับ การฟื้นฟูเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชน ซึ่งเป็นแนวทางที่

³³² L'Office de Tourisme, 'des Loisirs et des Congrès de Marseille s'engage auprès de ses visiteurs pour leur offrir le meilleur des séjours, The tramway in Marseille' (no publication date) <<https://www.marseille-tourisme.com/en/organize-your-stay/practical-information/tramway/>> accessed 5 May 2023.

สามารถประยุกต์ใช้กับการพัฒนาระบบขนส่งในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ต่างจังหวัดที่กำลังมองหารูปแบบการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

3.4.4.1 ประมวลกฎหมายขนส่ง (Code des Transports)

ประเทศฝรั่งเศสได้จัดทำบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการกำกับดูแลการขนส่งโดยเฉพาะในเขตเมือง โดยบทบัญญัติที่สำคัญได้ถูกบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง หรือที่เรียกว่า "Code des Transports" ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 โดยประมวลกฎหมายฉบับนี้รวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งในประเทศฝรั่งเศสทั้งหมด เพื่อช่วยลดความซ้ำซ้อนและความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถจัดตั้งและดำเนินการระบบขนส่งมวลชนภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าวได้อีกด้วย

ประมวลกฎหมายฉบับนี้จะแบ่งแยกออกเป็น 3 ส่วน³³³ ประกอบด้วย

1) ส่วนบทบัญญัติทั่วไป (มาตรา L1000-1- มาตรา L6795-1) มีทั้งหมด 6 ส่วน ได้แก่ ก. ส่วนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา L1000 - มาตรา L1893 -1) ข. ส่วนที่ 2 การขนส่งทางรถไฟ (มาตรา L2000-1- มาตรา L2351-1) ค. ส่วนที่ 3 การขนส่งทางถนน (มาตรา L3111-1- มาตรา L3561-1) ง. ส่วนที่ 4 การเดินเรือภายในประเทศและการขนส่งทางแม่น้ำ (มาตรา L4000-1 - มาตรา L4651-2) จ. ส่วนที่ 5 การขนส่งทางทะเลและการเดินเรือ (มาตรา L5000 -1 - มาตรา L5795 -14) และ ฉ. ส่วนที่ 6 การบินพลเรือน (มาตรา L6100 -1 - มาตรา L6795 -1)

2) ส่วนการกำกับดูแล (มาตรา D1112-1 - มาตรา R5795-4) มีทั้งหมด 5 ส่วน ได้แก่ ก. ส่วนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (มาตรา D1112-1 - มาตรา R2271-39) ข. ส่วนที่ 2 การขนส่งทางรถไฟ (มาตรา R2214-1 - มาตรา R2271-39) ค. ส่วนที่ 3 การขนส่งทางถนน (มาตรา R3111-1 - สัญญาทางการค้า) ง. ส่วนที่ 4 การเดินเรือภายในประเทศและการขนส่งทางแม่น้ำ (มาตรา R4000-1 - มาตรา R4651-4) และ จ. ส่วนที่ 5 การขนส่งทางทะเลและการเดินเรือ (มาตรา R5000-1- มาตรา R5795-4) ฉ. ส่วนที่ 6 การบินพลเรือน (มาตรา D6111-1 - มาตรา D6792-6) และ

3) ส่วนการกำกับดูแลและบทกำหนดโทษ (มาตรา A2271-1 - มาตรา A2271-8) มีทั้งหมด 3 ส่วน ได้แก่ ก. ส่วนที่ 1 การขนส่งทางรถไฟหรือการขนส่งแบบนำทาง (มาตรา A2271-1 - มาตรา A2271-84) ข. ส่วนที่ 2 การขนส่งทางถนน ค. การเดินเรือภายในประเทศและการขนส่งทางแม่น้ำ (มาตรา A4212-1 - มาตรา A611-1)

สำหรับวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง (Code des Transports) นั้น ได้กำหนดให้การดำเนินการขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้า ไม่ว่าจะกระทำโดยหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับประเภทใด หากเป็นการให้บริการขนส่ง

³³³ Code des Transports 2010

สาธารณะ ย่อมต้องอยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น³³⁴ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายดังกล่าว ยังได้ระบุรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับระบบขนส่งทางราง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. ส่วนบทบัญญัติมาตรา L1000-1 ถึง L6795-1 (ในส่วนบทบัญญัติทั่วไป) มาตรา L1000 -1 ถึง L1893 -1 กล่าวถึง

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายการขนส่งของฝรั่งเศส (Code des Transports) ได้กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการให้บริการระบบขนส่งมวลชนอย่างครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางอากาศ ทางราง ทางถนน หรือทางน้ำภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการเข้าถึงบริการอย่างเท่าเทียมกันสำหรับทุกกลุ่มประชากร โดยเฉพาะผู้พิการและผู้สูงอายุ³³⁵

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการพัฒนาบริการดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสาร เช่น การจัดหาข้อมูลเส้นทางที่เหมาะสม การให้บริการจองตั๋ว และระบบแจ้งเตือนกรณีการล่าช้าหรือยกเลิกเที่ยวเดินทาง³³⁶ สำหรับการกำหนดนโยบายและการประสานงานด้านการขนส่งระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³³⁷ กฎหมายให้อำนาจแก่เทศบาล กลุ่มเทศบาล และแคว้น ในฐานะหน่วยงานผู้จัดระบบการคมนาคมขนส่ง (Autorités organisatrices de la mobilité: AOM) เพื่อกำหนดนโยบายและจัดการระบบขนส่งภายในพื้นที่ของตนโดยสอดคล้องกับกรอบแผนระดับชาติและภูมิภาค³³⁸

นโยบายการขนส่งดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาโหมดการเดินทางทั้งภาคส่วนบุคคลและภาครวม โดยพิจารณาถึงผลกระทบด้านภูมิภาค การวางผังเมือง สิ่งแวดล้อม การใช้พลังงาน ความปลอดภัย และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และอุปกรณ์ของระบบขนส่ง³³⁹ และบัญญัติถึงการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งในภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลำดับความสำคัญในการใช้เครือข่ายและอุปกรณ์ที่มีอยู่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมความสมบูรณ์ระหว่างรูปแบบการขนส่งและความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ โดยจัดให้มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่เมื่อจำเป็น³⁴⁰

³³⁴ Code des Transports 2010 Article L1000-3

³³⁵ Code des Transports 2010 Article L1112-1

³³⁶ Code des Transports 2010 Article L115-1 - L115-13

³³⁷ Code des Transports 2010 Article L1211- L1215-5

³³⁸ Code des Transports 2010 Article L1211-1 and L1211-2

³³⁹ Code des Transports 2010 Article L1211-3

³⁴⁰ Code des Transports 2010 Article L1213-1

สำหรับภูมิภาค Île-de-France ได้มีการบัญญัติถึงการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งไว้ในมาตรา L1213-4 ถึง L1213-4-1 และย่ำถึงบทบัญญัติเฉพาะตามมาตรา L4413-3 แห่งประมวลกฎหมายทั่วไปของหน่วยงานท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales)³⁴¹ ในส่วนของ “แผนการเคลื่อนย้าย” (Plans de Mobilité) ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดระเบียบการเคลื่อนย้ายของบุคคล การขนส่งสินค้า และการจัดการพื้นที่จอดรถ โดยคำนึงถึงลักษณะของพื้นที่และความต้องการของประชากร ทั้งยังมุ่งสนับสนุนการลดมลพิษ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ³⁴² และสอดคล้องกับเป้าหมายของฝรั่งเศสในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ³⁴³

ประมวลกฎหมายยังครอบคลุมถึงการจัดตั้งและบทบาทขององค์กรผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ³⁴⁴ การขนส่งโดยระบบเคเบิลทั้งในเมืองและพื้นที่อื่น³⁴⁵ รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับดูแลการขนส่ง การระงับข้อพิพาท การควบคุมความปลอดภัย³⁴⁶ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดพิเศษสำหรับบริษัทผู้ให้บริการขนส่ง เช่น การจัดตารางเวลาการทำงาน³⁴⁷ และการพักผ่อนของพนักงาน³⁴⁸ และบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบทางเทคนิค การสอบสวนอุบัติเหตุ และการลงโทษในกรณีละเมิดความปลอดภัย³⁴⁹ และบทบัญญัติทั่วไปอื่นๆ³⁵⁰

2. ส่วนบทบัญญัติ มาตรา L1000-1 ถึง L6795-1 (ในส่วนการขนส่งทางรถไฟหรือคู่มือ) L2000-1 ถึง L2351-1 กล่าวถึง

ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายการขนส่งแห่งฝรั่งเศส (Code des Transports) องค์กรที่มีหน้าที่หลักในการดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับระบบขนส่งทางรถไฟ คือ บริษัทการรถไฟแห่งชาติของฝรั่งเศส (Société Nationale des Chemins de fer Français – SNCF) ตามมาตรา L2102-1 ถึง L2102-22 โดยวัตถุประสงค์หลักของบริษัทการรถไฟแห่งชาติของฝรั่งเศส F คือ การบริหารจัดการกลุ่มกิจการสาธารณะด้านการคมนาคมขนส่งแบบครบวงจร ทั้งใน ด้านยุทธศาสตร์และการเงิน ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างองค์กรที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง

³⁴¹ Code des Transports 2010 Article L1213-4

³⁴² Code des Transports 2010 Article L1214-1

³⁴³ Code des Transports 2010 Article L1214-9 - L1214-12

³⁴⁴ Code des Transports 2010 Article L1221-1 - L1222-12

³⁴⁵ Code des Transports 2010 Article L1251-3 - L1251-11

³⁴⁶ Code des Transports 2010 Article L1261-1 - L1264-20

³⁴⁷ Code des Transports 2010 Article L1321-2 - L1321-3-1

³⁴⁸ Code des Transports 2010 Article L1321-5

³⁴⁹ Code des Transports 2010 Article L1511-1 ถึง L1631-5

³⁵⁰ Code des Transports 2010 Article L1711-1 ถึง L1731-2

กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำรงความเป็นอิสระของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ³⁵¹

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจัดการทางการเงิน การบริหารทรัพย์สิน³⁵² และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งทางรถไฟ เช่น เครือข่ายขนส่งในเขตเมืองขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงปารีส (RATP) การรถไฟท่าเรือ และกิจการอื่นที่ดำเนินการในระดับท้องถิ่น³⁵³ เป็นต้น

ในส่วนของการอบกฎหมายที่ใช้บังคับต่อกิจการรถไฟ³⁵⁴ มีการกำหนดกฎทั่วไปซึ่งครอบคลุมถึงหน้าที่ของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน การดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลระบบขนส่ง³⁵⁵ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว³⁵⁶ (L2132-1 ถึง L2132-9) รวมถึงข้อกำหนดด้านความปลอดภัยของระบบรถไฟซึ่งสถานประกอบการด้านการขนส่งทางรถไฟจะต้องปฏิบัติตาม³⁵⁷ (มาตรา L2221-1 ถึง L2221-13)³⁵⁸ ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายยังเปิดช่องให้มีการประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟในระดับท้องถิ่น ภายใต้ความเห็นชอบของสภาภูมิภาค หรือหน่วยงานประสานงานด้านการขนส่งประจำภูมิภาค เช่น Île-de-France Mobilités ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดบริการขนส่งสาธารณะทางรถไฟในสถานีหรือเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

3. ส่วนการกำกับดูแล มาตรา D1112-1 ถึง R5795-4 ในส่วนที่1 (บทบัญญัติทั่วไป) มาตรา D1112-1 ถึง R2271-39 กล่าวถึง

การกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะสำหรับผู้ทุพพลภาพหรือผู้ที่มีความสามารถในการเคลื่อนไหวลดลง³⁵⁹ ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการ การอำนวยความสะดวก และมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะกลุ่ม นอกจากนี้ กฎหมายยังระบุถึงการทำให้มีบริการดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางของผู้ใช้บริการ³⁶⁰ เช่น การให้ข้อมูลที่จำเป็น การจองตั๋ว การแจ้งเตือนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของบริการ รวมถึงการออกแบบระบบให้สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายสำหรับผู้พิการ

³⁵¹ Code des Transports 2010 Article L2102-1

³⁵² Code des Transports 2010 Article L2101-13 ถึง L2102-17

³⁵³ Code des Transports 2010 Article L2111-1 57' L2111-6

³⁵⁴ Code des Transports 2010 Article L2122-1 ถึง L2122-13

³⁵⁵ Code des Transports 2010 Article L2131-1 - L2131-4-1

³⁵⁶ Code des Transports 2010 Article L2132-1 - L2132-9

³⁵⁷ Code des Transports 2010 Article L2221-1 - L2221-13

³⁵⁸ Code des Transports 2010 Article L2124-2

³⁵⁹ Code des Transports 2010 Article D1112-1 - D112-24

³⁶⁰ Code des Transports 2010 Article D1115-1 - R1115-17

ในด้านการบริหารจัดการและการบูรณาการนโยบายการขนส่ง กำหนดให้มีการประสานงานของหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ³⁶¹ ตามบทบัญญัติมาตรา R1211-1 ถึง R1214-15 เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามยุทธศาสตร์ระดับชาติและท้องถิ่น

สำหรับกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการขนส่ง กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบทางเทคนิคและการสอบสวนความปลอดภัยไว้อย่างละเอียด³⁶² รวมถึงมีบทบัญญัติทางอาญา เพื่อกำหนดโทษในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งทางรถไฟ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะอย่างเคร่งครัด

4. ส่วนการกำกับดูแล มาตรา D1112-1 ถึง R5795-4 ในส่วนที่ 2 (การขนส่งทางรถไฟหรือคู่มือ) มาตรา R2214-1 ถึง R2271-39 กล่าวถึง

มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความสามารถในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และความปลอดภัยของการดำเนินการในระบบขนส่งทางรถไฟ รวมถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน³⁶³ ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ดำเนินการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ระบบการขนส่งมีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายการขนส่งทางรถไฟที่กำหนดกรอบการดำเนินงานในระดับชาติและท้องถิ่น³⁶⁴ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนา และปรับปรุงระบบขนส่งทางรถไฟให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการและรักษามาตรฐานความปลอดภัย

3.4.4.2 กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982)

กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาระบบขนส่งภายในประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึงการขนส่งทางราง ทางถนน การขนส่งสาธารณะ และการขนส่งอื่น ๆ ภายในประเทศฝรั่งเศส โดยจะเน้นถึงการพัฒนาความสามารถในการเชื่อมโยงระหว่างเมืองและภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการส่งเสริมความยั่งยืนในการขนส่งสาธารณะและการปรับปรุงระบบขนส่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

กฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วยทั้งหมด 33 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด โดยมีเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าวางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

³⁶¹ Code des Transports 2010 Article R1211-1 - R1214-15

³⁶² Code des Transports 2010 Article R1621-1 - R1621-38

³⁶³ Code des Transports 2010 Article R2214-1 - R2271-39

³⁶⁴ Code des Transports 2010 Article R2240-1 - R2241-37

กฎหมายได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการพัฒนาและบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งภายในพื้นที่ของตน รวมถึงระบบขนส่งทางราง เช่น รถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail) โดยท้องถิ่นสามารถดำเนินการวางแผนและตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการขนส่งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น³⁶⁵

กำหนดให้รัฐบาลกลางสามารถจัดสรรงบประมาณหรือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ท้องถิ่น เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง โดยเฉพาะโครงการขนส่งสาธารณะ เช่น การก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการยกระดับประสิทธิภาพของระบบขนส่งภายในเมือง³⁶⁶

ส่งเสริมการพัฒนาเครือข่ายระบบขนส่งทางรางในเขตเมือง โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้ารางเบา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการลดความแออัดของการจราจรในเขตเมืองใหญ่ และช่วยลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม³⁶⁷

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากระบวนขนส่ง และเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงที่รับผิดชอบด้านการขนส่ง พิจารณาอนุมัติตามขั้นตอนที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง³⁶⁸ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเครือข่ายขนส่งที่สามารถเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การบูรณาการระหว่างระบบรถไฟฟ้ารางเบาและระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่น³⁶⁹

นอกจากนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานของระบบขนส่งในพื้นที่ของตน รวมถึงการกำกับดูแลการให้บริการของระบบรถไฟฟ้ารางเบาให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านคุณภาพ ความปลอดภัย และความต่อเนื่องในการให้บริการ³⁷⁰

สรุปได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) นับเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบขนส่งภายในประเทศฝรั่งเศส โดยเน้นการเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้ารางเบา ผ่านการ

³⁶⁵ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 1

³⁶⁶ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 3

³⁶⁷ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 5 and 12

³⁶⁸ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 7

³⁶⁹ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 14

³⁷⁰ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 10

กระจายอำนาจ การสนับสนุนทางการเงิน การวางแผนอย่างเป็นระบบ และการควบคุมกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ระบบขนส่งของประเทศสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างยั่งยืนและมีคุณภาพ

3.4.4.3 กฎหมายการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2525 (Loi de Décentralisation 1982)

กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2525 (Loi de Décentralisation, 1982) ถือเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะในด้านการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแคว้น (régions) จังหวัด (départements) และเทศบาล (communes) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะด้านการวางแผนและการพัฒนาระบบขนส่งในระดับท้องถิ่น

กฎหมายนี้มีทั้งหมด 113 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด โดยมีเนื้อหาหลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการบริหารตนเองผ่านสภาที่มาจากการเลือกตั้ง³⁷¹ ทั้งยังได้รับอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในหลากหลายมิติ ได้แก่ ด้านการวางผังเมือง การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาเศรษฐกิจ³⁷²

นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงสถานะเป็น “autorité organisatrice de transports” หรือหน่วยจัดการระบบขนส่งในพื้นที่ของตนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย³⁷³ อีกทั้ง ยังสามารถระดมทุนหรือออกพันธบัตรเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินโครงการพัฒนา เช่น ระบบขนส่งรางเบา ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ³⁷⁴

3.4.4.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale 2002)

พระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action

³⁷¹ Loi de Décentralisation 1982 Article 1

³⁷² Loi de Décentralisation 1982 Article 4 and 5

³⁷³ Loi de Décentralisation 1982 Article 19-21

³⁷⁴ Loi de Décentralisation 1982 Article 34 and 35

publique locale 2002) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อ “กฎหมาย 3DS” มีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริมแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถและอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการพัฒนาและการลงทุนในพื้นที่ของตน กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาในระดับพื้นที่ และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม ผ่านการออกพันธบัตรหรือการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในบางโครงการ

กฎหมาย 3DS ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 270 มาตรา โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟารางเบาในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

ให้อำนาจแก่ชุมชนเมือง (communautés urbaines) และมหานคร (métropoles) ในการมอบหมายอำนาจการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนและทางเดินให้กับเทศบาลสมาชิก โดยผ่านข้อตกลงที่มีการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการดำเนินงานอย่างชัดเจน การมอบอำนาจในลักษณะนี้ ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งรางเบา และสามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม³⁷⁵

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด (départements) และมหานคร (métropoles) สามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทถนนและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องจากรัฐส่วนกลางได้ การโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวครอบคลุมถึงสิทธิในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ๆ ซึ่งสามารถนำไปต่อยอดในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟารางเบาให้มีความเหมาะสมและยั่งยืนในบริบทของท้องถิ่น³⁷⁶

3.4.5 องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟารางเบาของของประเทศฝรั่งเศส

3.4.5.1 องค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟารางเบาของประเทศฝรั่งเศส

1. รัฐบาลของฝรั่งเศส (Policy Maker) เป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายหลัก โดยมีบทบาทในการกำหนดกฎหมายและแนวทางการพัฒนา รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณและเงินทุนให้แก่เมืองต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจดำเนินโครงการรถไฟฟารางเบาแต่ละเมืองอยู่ภายใต้การบริหารของหน่วยงานท้องถิ่น ตามหลักการกระจาย (Décentralisation) ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญของการปกครองฝรั่งเศส

³⁷⁵ Loi 3DS Article 18

³⁷⁶ Loi 3DS Article 38

2. หน่วยงานด้านการเงินและงบประมาณโครงสร้างพื้นฐาน

1) สำนักงานจัดหาเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของฝรั่งเศส (Agence de financement des infrastructures de transport de France: AFITF) หน่วยงานจัดหาเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของฝรั่งเศสและสนับสนุนโครงการขยายเครือข่ายรถไฟฟารางเบาทั่วประเทศ

2) ธนาคารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Banque des Territoires) จัดอยู่ในกลุ่มกองทุนเงินฝากและเงินรับฝากตามกฎหมาย (Caisse des Dépôts et Consignations: CDC) สถาบันการเงินของรัฐที่สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือสำหรับโครงการขนส่งมวลชน เช่น รถไฟฟารางเบา

3.4.5.2 องค์กรหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟารางเบาของประเทศฝรั่งเศส

1. ภาครัฐ ได้แก่

1) บริษัททางรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (Société Nationale des Chemins de Fer Français: SNCF) เป็นรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศส องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบรถไฟฟารางในเมือง (Operator) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และควบคุมมาตรฐานในการขนส่งทางรางของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันเครือข่ายรถไฟแห่งชาติของฝรั่งเศส มีโครงสร้างหรือรูปแบบในการดำเนินงาน โดยมีองค์กร 2 องค์กร ได้แก่

ก. เครือข่ายการรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (SNCF RÉSEAU)³⁷⁷ ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของเครือข่ายรถไฟแห่งชาติ ตั้งแต่การออกแบบการก่อสร้าง การกำหนดราคาของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการ การดำเนินงานด้านการจราจร การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนา และเพิ่มประสิทธิภาพของเครือข่ายรถไฟในฝรั่งเศส และ

ข. การคมนาคมของการรถไฟฝรั่งเศส (SNCF MOBILITÉS) ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารที่โดยสารรถไฟความเร็วสูง (Train à Grande Vitesse) ระบบรถไฟชานเมืองที่ให้บริการในเขตปารีสและปริมณฑล (Transilien) รถไฟระหว่างเมือง (Intercités), และการขนส่งสินค้า³⁷⁸

2) องค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส (Régie Autonome des Transports Parisiens: RATP) ดำเนินการให้บริการส่วนใหญ่ในเขตเมืองหลวงและชานเมืองใกล้เคียงเป็นเขต

³⁷⁷ เดิม คือ Réseau ferré de France (RFF) ภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็น SNCF RÉSEAU เมื่อวันที่ 1 มกราคม ปี 2015 เนื่องจากบทบัญญัติใน European Union Directive 91/440 ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสต้องแยกการดำเนินงานรถไฟจากโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ

³⁷⁸ Martin Thibault, 'Enquête sur les ateliers de maintenance des trains de la Régie autonome des transports parisiens' (Raisons d'agir 2013) 236.

ปกครองตนเองของกรุงปารีสด้านการขนส่งการบริหาร โดยรัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งระบบขนส่งมวลชนที่ผู้ประกอบการและผู้ดูแลมีสำนักงานใหญ่ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2492 โดยมีต้นกำเนิดในฐานะที่ผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะของเมือง ปัจจุบันองค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีสรับผิดชอบการขนส่งสาธารณะส่วนใหญ่ในพื้นที่มหานครปารีส และรรทาง Paris Métro ใน Île-de-France และระบบขนส่งรถบัสขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงปารีส (RATP Bus Network) รวมถึงเครือข่ายรถไฟด่วนประจำภูมิภาค (RER) ใน Île-de-France

3) หน่วยงานระดับท้องถิ่น (Autorités Organisatrices de la Mobilité: AOM) มีหน้าที่ดูแลและพัฒนาเครือข่ายขนส่งสาธารณะ รวมถึงรถไฟฟ้างวดเบา แต่ละเมืองหรือเขตปกครองพิเศษจะมีหน่วยงานผู้จัดระบบการคมนาคมขนส่ง (Autorités Organisatrices de la Mobilité: AOM) ที่รับผิดชอบการพัฒนาและบริหารโครงการรถไฟฟ้างวดเบาของตนเอง เช่น Île-de-France Mobilités และระบบขนส่งมวลชนลียง (Transports en Commun Lyonnais) เป็นต้น

4) รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองใหญ่ (Métropoles) ชุมชนเมือง (Communautés Urbaines) เทศบาล (Mairie) มหานคร (Métropole) และเขตปกครองพิเศษ จะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้างวดเบา โดยเป็นผู้กำหนดงบประมาณ และบริหารจัดการโครงการร่วมกับหน่วยงานจัดการการคมนาคม (Autorités Organisatrices de la Mobilité: AOM)

2. ภาคเอกชน ได้แก่

บริษัทเอกชนที่ดำเนินการเดินรถไฟฟ้างวดเบาในเมือง โดยได้รับสัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น เช่น บริษัท Keolis เป็นบริษัทเอกชนที่ดำเนินงานระบบขนส่งในหลายเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัทการรถไฟแห่งชาติของฝรั่งเศส (Société Nationale des Chemins de fer Français: SNCF) และดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะทั่วโลก เป็นต้น

3.5 ประเทศไทย

ประเทศไทยเคยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความโดดเด่นด้านระบบรางเบา (Tramway) ในอดีต โดยเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่เปิดให้บริการรางและประเทศแรกของโลกที่ใช้พลังงานไฟฟ้าในการเดินรถ ระบบรางดังกล่าวเริ่มให้บริการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2431 จนถึง พ.ศ. 2511 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาระส่งผลกระทบต่อภาระการจราจรและการพัฒนายานพาหนะ ทำให้มีทางเลือกในการเดินทางที่หลากหลายมากขึ้น ระบบรางจึงถูกยกเลิกไปในที่สุด³⁷⁹

³⁷⁹ REALIST BLOG & REAL DATA, ‘ถอดบทเรียนรถรางระบบขนส่งในอดีต’ (4 มกราคม 2562) <<https://thelist.group/realist/blog/รถรางในอดีต/>> สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2566.

ปัจจุบัน รถไฟฟ้ารางเบาได้รับความสนใจอีกครั้ง เนื่องจากความต้องการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงมีการพัฒนาโครงการระบบขนส่งทางรางในพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญและใจกลางเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทย

3.5.1 ความเป็นมาในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าระบบรางทั่วไปของประเทศไทย

ในอดีต ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้า ก่อนที่จะมีถนนหนทางและยานพาหนะที่หนาแน่นเช่นในปัจจุบัน ผู้คนในยุคนั้นใช้สัตว์ เช่น โค กระบือ และม้า เป็นพาหนะในการขนส่งสินค้าและการเดินทางส่วนบุคคล ด้วยเหตุนี้ ระบบรถรางจึงมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างหัวเมืองสำคัญต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางและการขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคได้อย่างรวดเร็ว การพัฒนาของระบบรถรางช่วยส่งเสริมให้การติดต่อค้าขายเป็นไปอย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศมีการเติบโตและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ช่วยยกระดับระบบเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ระบบขนส่งทางรางของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2398 เมื่อรัฐบาลอังกฤษมอบหมายให้ เซอร์ จอห์น เบาริง (Sir John Bowring) อัครราชทูตผู้มีอำนาจเต็ม พร้อมด้วย มิสเตอร์ แฮรี สมิท ปาร์ค (Mr. Harry Smith Parkes) เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี ฉบับที่รัฐบาลอังกฤษทำไว้กับรัฐบาลไทยเมื่อปี พ.ศ. 2369 ในการนี้ เซอร์ จอห์น เบาริง ได้นำเครื่องราชบรรณาการจากสมเด็จพระนางเจ้าวิคตอเรียแห่งอังกฤษ มาทูลเกล้าฯ ถวายแด่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งได้แก่ "รถไฟจำลอง" ที่ถูกย่อส่วนมาจากรถจักรไอน้ำและรถพ่วงแบบเดียวที่ใช้ในประเทศอังกฤษ รถไฟจำลองดังกล่าวเป็นสิ่งที่จุดประกายแนวคิดให้แก่ทั้ง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 และ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในการสถาปนากิจการรถไฟในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวย กิจการรถไฟจึงยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2413 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสเมืองสิงคโปร์และเมืองเบตาเวีย (ปัจจุบันคือกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย) รวมถึงทอดพระเนตรการก่อสร้างทางรถไฟที่เมืองเบตาเวียและทดลองประทับรถไฟที่ประเทศอินเดีย พระองค์ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของกิจการรถไฟต่อการพัฒนาประเทศ นับแต่นั้นเป็นต้นมา กิจการรถไฟจึงได้รับการผลักดันและพัฒนาอย่างจริงจังในประเทศไทย³⁸⁰

³⁸⁰ ท้าพเรือภาคที่ 2, ‘พระราชกรณียกิจ รัชกาลที่ 5 กับกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย’ (1 กุมภาพันธ์ 2022) <https://nac2.navy.mil.th/index.php/main/detail/content_id/1465> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2566.

การเปิดให้บริการรถราง (Tramway) สายแรกในประเทศไทยเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดย อัลเฟรด จอห์น ลอฟตัส (Alfred John Loftus) อังเดร ลู เปลลี เดอ ริเชอลิเออ (André Lou Plesi de Richelieu) และ อาเก เวสเทินโฮลซ์ (Age Westenholz) ชาวเดนมาร์ก ได้ขอพระราชทานราชานุญาตจากรัชกาลที่ 5 ในการจัดตั้งบริษัทรถรางขึ้น โดยเริ่มเปิดให้บริการครั้งแรกในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2431 ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการขนส่งทางราง โดยใช้ม้าลากเทียมรถให้วิ่งไป เส้นทางรถรางเริ่มจากหน้าพระบรมราชวัง ผ่านถนนเจริญกรุงจนถึงบางคอแหลม และเปิดให้บริการจนถึงปี พ.ศ. 2511 ก่อนที่จะถูกยกเลิก เนื่องจากกลายเป็นสิ่งกีดขวางการจราจรและประสบปัญหาขาดทุนจากจำนวนผู้ใช้บริการที่น้อย แม้ว่าค่าโดยสารจะถูกกว่ารถโดยสารชนิดอื่น แต่ผู้คนส่วนใหญ่ยังคงนิยมใช้รถลากเพราะสามารถรับส่งถึงที่และสะดวกกว่า

หลังจากนั้น ผู้ประกอบการเดิมได้โอนกิจการให้กับ บริษัทรถรางกรุงเทพฯ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทของประเทศอังกฤษดำเนินการต่อ โดยมีการปรับปรุงการบริการ แต่ยังคงใช้ม้าลากอยู่จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2435 บริษัทได้เลิกล้มกิจการรถราง และได้โอนกิจการไปให้บริษัทของชาติเดนมาร์กดำเนินการต่อ ซึ่งได้ปรับปรุงโดยการใช้กระแสไฟฟ้าแทนการใช้ม้าลาก โดยตกลงเช่ากระแสไฟฟ้าจากบริษัท Electric City Company ต่อมาในปี บริษัท Siam Electricity จากเบลเยียมเข้ามาให้บริการรถราง 7 สาย ได้แก่ สายบางคอแหลม สายสามเสน สายดุสิต สายบางซื่อ สายหัวลำโพง สายสีลม และสายปทุมวัน โดยรางมีลักษณะเป็นรางเดี่ยว ซึ่งจำเป็นต้องมีรางสับหลักทุก ๆ 500 เมตร เพื่อให้รถสามารถหยุดสวนกันได้ รถรางในสมัยนั้น มีการแบ่งชั้นบริการเป็นชั้น 1 และ ชั้น 2 โดยชั้น 2 จะไม่มีเบาะรองนั่ง มีเพียงม้านั่งแข็งๆ หากต้องการที่นั่งสบายจะต้องเลือก รถรางชั้น 1 ซึ่งมีเบาะนุ่มและต้องจ่ายเงินเพิ่ม และรูปแบบของรถรางมี 2 แบบ คือ (1) แบบเปิดโล่ง ตัวถังทำด้วยไม้ กันเป็นซี่ตามยาว มีผ้าใบใช้กันฝนและฝุ่นซึ่งสามารถม้วนเก็บไว้เมื่อไม่ใช้งาน และ (2) "ไอ้โม่ง" ซึ่งเป็นรุ่นที่มีตัวถังทึบและโครงเหล็ก โดยมีหลังคาทรงโค้ง³⁸¹

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9 และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีไทยคนที่ 11 ได้ดำเนินนโยบายยกเลิกกิจการรถรางและรถสามล้อถีบในเขตกรุงเทพมหานครและธนบุรีทั้งหมด ซึ่งส่งผลให้การเดินรถรางเริ่มลดบทบาทลงอย่างต่อเนื่อง กระทั่งในที่สุดกรมโยธาเทศบาลและกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งยกเลิกการเดินรถราง

³⁸¹ โครงการพัฒนาหลักสูตรและนำร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เชิงอรรถ 16)

ในเมืองหลวงทุกสายอย่างถาวรในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2511 ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดกิจการรถรางเบาในประเทศไทย³⁸²

ทั้งนี้ ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการก่อสร้างรถไฟฟ้า ซึ่งใช้รางเหล็กและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเปิดโครงการรถไฟฟ้าบีทีเอสสายสีเขียว ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัยในกรุงเทพมหานคร จนถึงปัจจุบันระบบรถไฟฟ้าได้ขยายตัวและความหลากหลาย ทั้งในรูปแบบของระบบขนส่งมวลชนเอ็มอาร์ที (Mass Rapid Transit: MRT) ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ (Bangkok Mass Transit System: BTS) ระบบรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยาน (Airport Rail Link) และรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) ซึ่งมีการพัฒนาในหลายประเทศ และมีการวางแผนพัฒนาในประเทศไทยในบางส่วน โดยเริ่มกลับมาเป็นที่สนใจในการพัฒนาระบบขนส่งในอนาคต

3.5.2 โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครองของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรประมาณ 66.09 ล้านคน

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553 โดยมาตรา 4³⁸³ ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม

2. การบริการราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ซึ่งบัญญัติให้มีจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน 2 ระดับ ได้แก่

1) จังหวัด และ

2) อำเภอ³⁸⁴

³⁸² Realist Blog, ‘ถอดบทเรียน รถราง ระบบขนส่งมวลชนในอดีต’ (4 มกราคม 2019) <<https://thelist.group/realist/blog/รถรางในอดีต/?fbclid=IwAR3Pfr5yomWMdfOisMVD8jdOPDtuVL38V/7p0HGC3uQa8eD19oSN04mhCyCU>> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2566.

³⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) 2553 มาตรา 4

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน รวมถึงพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นอาจได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่

1) ระบบทั่วไป ซึ่งใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่

ก. เทศบาล

ข. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ

ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

2) ระบบพิเศษ ซึ่งใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ประกอบด้วย 2 รูปแบบ ได้แก่

ก. กรุงเทพมหานคร และ

ข. เมืองพัทยา³⁸⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประการดังต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจ

การจัดการกิจของรัฐสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) การกิจทางปกครอง หมายถึง การกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เป็นต้น การกิจประเภทนี้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง และรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

2) การกิจทางเศรษฐกิจ หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น การคมนาคมขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์และโทรเลข การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น การกิจประเภทนี้อาจดำเนินการโดยรัฐผ่านหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบหมายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และ

3) การกิจทางสังคม หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา และการส่งเสริม

³⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) 2553 มาตรา 51

³⁸⁵ โกวิท พวงงาม (เชิงอรธ 64) 135-139.

ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น การกิจประเภทนี้อาจดำเนินการโดยรัฐผ่านหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบหมายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2. การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชน ซึ่งเป็น การกิจที่รัฐไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความ ต้องการเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ตัวอย่างของการกิจเหล่านี้ ได้แก่ การรักษาความสะอาด การกำจัด ขยะมูลฝอย การจัดหาน้ำสะอาด การจัดตั้งตลาด โรงฆ่าสัตว์ และสุสาน เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุม กำกับ และดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้กรอบของการ ควบคุมและกำกับดูแล ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ การกระจาย อำนาจที่ปราศจากการควบคุมและกำกับดูแลอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ การควบคุม และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การควบคุมกำกับโดยตรง แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

ก. การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กร เป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของ บุคคลหรือคณะบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และ นายกเทศมนตรี โดยกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นรายใดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือมีพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอ ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ได้ และ

ข. การควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการ การดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในบางกรณีต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่น การอนุมัติงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิกถอนคำสั่ง หรือการสั่งให้ระงับการดำเนินงานในกรณีที่เห็นว่าไม่ เหมาะสม

2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

ก. การให้เงินอุดหนุน เป็นมาตรการการควบคุมโดยอ้อมที่สำคัญ โดยรัฐจะ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกปี เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน และ

ข. การใช้สัญญามาตรฐาน การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงสัญญา จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดก่อนดำเนินการ³⁸⁶

ดังนั้น เห็นได้ว่า ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองในลักษณะรัฐเดี่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถมีอิสระอย่างสมบูรณ์เช่นเดียวกับมลรัฐในประเทศที่ใช้ระบบสหพันธรัฐได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลดังกล่าวมิใช่การบังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งหมายความว่า ผู้แทนของรัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใด ๆ ตามความประสงค์ของตน แต่หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง ภายในกรอบของกฎหมาย

ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางและผู้แทนของรัฐบาลกลางก็ไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานดังกล่าว เพราะการเข้าไปแทรกแซงของรัฐบาลกลางจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

ในกรณีดังกล่าว รัฐบาลกลางอาจดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การตรวจสอบก่อนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาว่าควรอนุญาตหรืออนุมัติให้ดำเนินการหรือไม่ และ (2) การตรวจสอบภายหลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตัดสินใจไปแล้ว เพื่อพิจารณาว่าควรเพิกถอนหรือยกเลิกการดำเนินการที่อาจขัดต่อกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดปัญหาร้ายแรงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เอง รัฐบาลกลางอาจเข้ามาดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้³⁸⁷

ในปัจจุบัน การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การดำเนินการในลักษณะนี้ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ข้อดีของแนวทางนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมกระบวนการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน เพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของแนวทางนี้ คือ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างบุคลากร และการลงทุนใน

³⁸⁶ โกวิท พวงงาม (เชิงอรรถ 64) 135-139.

³⁸⁷ สมาน รังสิโยภักดิ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ ประเทศอังกฤษ สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และไทย (สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2543) 106-107.

เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการให้บริการ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ บริการขนส่งมวลชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง จะต้องใช้งบประมาณเพียงพอสำหรับการว่าจ้างพนักงานขับรถ พนักงานเก็บค่าโดยสาร รวมถึงการจัดซื้อและบำรุงรักษายานพาหนะ ซึ่งเป็นภาระทางการเงินที่สูง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

แนวทางนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้บริการสาธารณะ เช่น การจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่น หรือการจัดตั้งสหการเพื่อดำเนินงานด้านบริการสาธารณะ เป็นต้น และ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนทำ

การดำเนินการในลักษณะนี้ ถือเป็นแนวทางที่ประหยัดงบประมาณมากที่สุด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้เครื่องมือทางกฎหมาย เช่น “สัญญาทางปกครอง” เพื่อกำกับดูแลการให้บริการของเอกชน อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของแนวทางนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถควบคุมคุณภาพของบริการสาธารณะได้ทุกขั้นตอน และสามารถกำกับดูแลได้เพียงในขอบเขตที่กำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น

นอกจากนี้ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของ “สหการ” ถือเป็นแนวทางที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือภาคเอกชน

คำว่า “สหการ” คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง

ทั้งนี้ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น อาจจะมีขีดความสามารถไม่เหมือนกัน เช่น งบประมาณไม่พอหรือไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะทำจึงต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ อาจจะมีสองแห่งหรือสามแห่งขึ้นไป จัดตั้งเป็นสหการขึ้นมาเพื่อทำงานด้วยกัน เช่น งานประเพณีทำเรือ งานจำกัดขยะ หรืองานบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น หากใช้รูปแบบสหการจะทำให้งานเหล่านั้นเป็นไปได้ด้วยดี และมีงบประมาณเพียงพอ³⁸⁸

³⁸⁸ รัชดา พุ่มเจริญ และศุภลักษณ์ ปรานนาดี, ‘สหการ: รูปแบบความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะของ อปท.’ (12 มีนาคม พ.ศ. 2567) <<https://www.senate.go.th/view/386/News/จันทราIssue/132/TH-TH>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.

3.5.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

โครงการรถไฟฟ้ารางเบาขอนแก่นสายเหนือ-ใต้ (สำราญ-ท่าพระ) ถือเป็นโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายแรกของประเทศไทยที่ผลิตโดยคนไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ "ขอนแก่นโมเดล" ที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการปกครองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและก้าวสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) การพัฒนานี้เกิดขึ้นจากความร่วมมือของภาคเอกชนหลายฝ่าย ทั้งนักธุรกิจ กลุ่มเอ็นจีโอ ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาในจังหวัดขอนแก่น โดยมีภาครัฐสนับสนุนตามแนวคิด "ราษฎร์เดิน รัฐหนุน" ภายใต้การดำเนินงานของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในนามบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด และบริษัท ขอนแก่นทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด ซึ่งได้จัดตั้งบริษัทในลักษณะของวิสาหกิจของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งโครงการนี้เกิดขึ้นจากปัญหาการกระจายงบประมาณในประเทศที่มีกม่งเน้นการรวมศูนย์ที่กรุงเทพมหานครเป็นหลัก ทำให้จังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะขอนแก่นได้รับงบประมาณในการพัฒนาน้อยกว่าควรจะเป็น บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด จึงเห็นว่าการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐเพียงอย่างเดียวจะเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนของจังหวัดขอนแก่น จึงจำเป็นต้องหาแหล่งทุนจากภาคเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด โดยยึดประโยชน์ของจังหวัดเป็นหลักในการดำเนินงาน³⁸⁹

บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2558 โดยความร่วมมือของเทศบาล 5 แห่งในเขตเมืองขอนแก่น (เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ) และกลุ่มนักธุรกิจชั้นนำในจังหวัดขอนแก่นจำนวน 20 บริษัท ด้วยทุนจดทะเบียนเป็นจำนวน 200 ล้านบาท โดยร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ในจังหวัดขอนแก่น เช่น องค์กรเศรษฐกิจขอนแก่น องค์กรจีนขอนแก่น มูลนิธิชุมชนขอนแก่น ทศวรรษหน้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น เป็นต้น การดำเนินงานของบริษัทมีเป้าหมายสำคัญเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอัจฉริยะขอนแก่นให้เป็นรูปธรรม โดยโครงการสำคัญที่ได้รับการดำเนินการ ได้แก่ การสร้างระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา ระบบขนส่งมวลชนโดยสารประจำทางเมืองขอนแก่น (Khon Kaen City Bus) การก่อสร้างศูนย์ประชุม แสดงสินค้านานาชาติขอนแก่น และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ รวมถึงโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดขอนแก่นในหลายด้าน ซึ่ง

³⁸⁹ Khonkaenthinktank, 'Company Profile' (2568) <<https://www.khonkaenthinktank.com/profile.php>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568)

ถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ทำให้การพัฒนาเมืองตามแนวทาง "ขอนแก่นโมเดล" ได้รับความสนใจจากทั่วประเทศ³⁹⁰ โดยบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ได้เริ่มต้นพัฒนาเมืองขอนแก่นด้วยการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา และการพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสมในแนวสายรถไฟฟ้ารางเบา ซึ่งถือเป็นการพัฒนาภายใต้แนวคิดการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ที่ตั้งอยู่รอบ ๆ (Transit Oriented Development) โดยใช้ขนส่งมวลชนเป็นตัวนำในการขับเคลื่อนพัฒนาพื้นที่³⁹¹ ในโครงการนี้บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการและดำเนินการโครงการ ซึ่งจะเชื่อมโยงพื้นที่สำคัญในเมืองขอนแก่นเสริมสร้างการพัฒนาเชิงพาณิชย์ และเศรษฐกิจในพื้นที่ตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้า

สรุปได้ว่า โมเดลการบริหารจัดการรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดขอนแก่นเป็นรูปแบบการพัฒนาโดยท้องถิ่นริเริ่ม (Bottom-up) ภายใต้แนวคิด “ขอนแก่นโมเดล” ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม โดยมีบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด เป็นแกนนำในการพัฒนา และบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เป็นผู้ดำเนินการโครงการ โดยเน้นการพึ่งพาแหล่งทุนจากภาคเอกชนควบคู่กับการสนับสนุนจากภาครัฐ ภายใต้แนวคิด “ราษฎร์เดิน รัฐหนุน” การดำเนินงานใช้รูปแบบการพัฒนาเมืองโดยมีระบบขนส่งมวลชนเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก (Transit Oriented Development: TOD) และเป็นการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองโดยเทศบาลรูปแบบแรกของประเทศไทย โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ (สำราญ-ท่าพระ) จึงสะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ขับเคลื่อนโดยท้องถิ่น มีเป้าหมายเพื่อความยั่งยืน และเน้นประโยชน์ของชุมชนและเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นสำคัญ

³⁹⁰ สมชัย อักษรลักษณ์, ‘รถไฟฟ้ารางเบา LRT เมืองขอนแก่น ต้นแบบขนส่งสาธารณะฝีมือคนไทย’ (15 มีนาคม 2565) <https://www.thestorythailand.com/15/03/2022/58537/?fbclid=IwAR1n0dFHpuPMHaO3MbNYN389KXJ5D541UqfiCg_c6_oSa8LZX24_5Oelxzx8> สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2566.

³⁹¹ เพิ่งอ้าง 389



ที่มา ประชาชาติธุรกิจ (2565)

ภาพที่ 3.10 โครงการรถไฟฟ้ารางเบาขอนแก่นสายเหนือ-ใต้ (สำราญ-ท่าพระ)

3.4.4 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

3.4.4.1 พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้น จึงได้มีการตรา “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535” โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

ต่อมา ปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีบทบัญญัติที่ไม่เพียงพอสำหรับการจัดทำ จัดการ และให้บริการขนส่งมวลชนด้วยระบบรถไฟฟ้า รวมถึงการดูแลและรักษาความปลอดภัย สาธารณะ ส่งผลให้องค์การรถไฟฟ้ามหานครมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจตามกฎหมายและไม่สามารถ ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ความจำเป็นของระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าได้เพิ่มสูงขึ้น อย่างมีนัยสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการตรา “พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543” เพื่อจัดตั้ง “การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย” หรือ “รฟม.” โดยได้ปรับปรุง อำนาจและหน้าที่ขององค์การรถไฟฟ้ามหานครเดิมให้สามารถดำเนินกิจการรถไฟฟ้าได้อย่างเป็น ระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ความปลอดภัยของกิจการรถไฟฟ้าและผู้โดยสาร

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการ โดยมีการโอนอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยมาอยู่ภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม³⁹²

พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ประกอบด้วยทั้งสิ้น 93 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. บททั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 5) ข. หมวดที่ 1 การจัดตั้งทุน และเงินสำรอง (มาตรา 6 - มาตรา 12) ค. หมวดที่ 2 คณะกรรมการและผู้ว่าการ (มาตรา 13 - มาตรา 30) ง. หมวดที่ 3 การจัดสร้างระบบรถไฟฟ้า (มาตรา 31 - 42) จ. หมวดที่ 4 สัมปทาน (มาตรา 43 - มาตรา 56) ฉ. หมวดที่ 5 คนโดยสาร (มาตรา 57 - มาตรา 63) ช. หมวดที่ 6 การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ (มาตรา 64 - มาตรา 71) ซ. หมวดที่ 7 การกำกับและควบคุม (มาตรา 72 - มาตรา 75) ฌ. หมวดที่ 8 บทกำหนดโทษ (มาตรา 76 - 87) ฎ. บทเฉพาะกาล (มาตรา 88 - มาตรา 93) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

หมวดที่ 1 (การจัดตั้งทุน และเงินสำรอง) บัญญัติอยู่ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 12 กล่าวถึงได้บัญญัติให้จัดตั้ง "การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนจังหวัดอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ รฟม. ยังมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการหรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า รวมถึงดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว ทั้งนี้ รฟม. มีอำนาจในการดำเนินงานภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้³⁹³

3.4.4.2 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ พระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญกับระบบรถไฟฟ้าในประเทศไทย เนื่องจากหลายโครงการการขนส่งมวลชนทางรางหรือรถไฟฟ้าต่าง ๆ มักจะใช้รูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เพื่อแบ่งเบาภาระการลงทุนจากงบประมาณของรัฐและเพิ่มความสามารถในการพัฒนาโครงการได้เร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 ประกอบด้วยทั้งสิ้น 70 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 บททั่วไป

³⁹² คำอธิบายสรุปรสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

³⁹³ พระราชบัญญัติรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 7, มาตรา 9

(มาตรา 6 – มาตรา 11) ข. หมวดที่ 2 แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน (มาตรา 12) ค. หมวดที่ 3 คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (มาตรา 13 - 21) ง. หมวดที่ 4 การจัดทำและดำเนินโครงการ (มาตรา 22 – มาตรา 49) จ. หมวดที่ 5 การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 50) ฉ. หมวดที่ 6 กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (มาตรา 51 – มาตรา 59) ช. หมวดที่ 7 บทเบ็ดเตล็ด (มาตรา 60 - มาตรา 62) ซ. หมวดที่ 8 บทกำหนดโทษ (มาตรา 63) ฅ. บทเฉพาะกาล (มาตรา 64 - มาตรา 70) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. หมวดที่ 1 (บททั่วไป) บัญญัติอยู่ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 11 กล่าวถึง

การกำหนดมูลค่าโครงการที่ต้องนำมาพิจารณาในการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งมูลค่าโครงการนี้เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภทโครงการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ และต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ และโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท อาจไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทุกขั้นตอน แต่อาจมีกฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง³⁹⁴

ในกรณีที่โครงการร่วมลงทุนใดมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน และไม่สามารถตกลงกำหนดหน่วยงานเจ้าของโครงการได้ ให้สำนักงานเสนอให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในโครงการร่วมลงทุนนั้นเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าว และมีหน้าที่ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุนต่อไป³⁹⁵

ในกรณีที่เกิดปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว และดำเนินการตามแนวทางต่อไปนี้

1) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้านั้นต่อคณะกรรมการพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าดังกล่าวดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีสั่งการ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าดังกล่าวพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่

³⁹⁴ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 8 และ 9

³⁹⁵ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 10

2) เสนอกรอบระยะเวลาเร่งรัดการดำเนินการใด ๆ เพื่อความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุนต่อคณะกรรมการพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าดังกล่าวดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีสั่งการ³⁹⁶

2. หมวดที่ 2 (แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน) บัญญัติอยู่ในมาตรา 12 กล่าวถึงสำนักงานมีหน้าที่จัดทำแผนโครงการร่วมลงทุนให้สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

แผนดังกล่าวต้องประกอบด้วยข้อมูลสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) รายการโครงการที่ภาครัฐมีความประสงค์จะร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยต้องเป็นไปตามเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท

2) ลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละโครงการ

3) วัตถุประสงค์ของโครงการ

4) ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับโครงการ

5) หน่วยงานเจ้าของโครงการ

6) วงเงินลงทุนรวมโครงการ

7) กรอบระยะเวลาในการจัดทำและดำเนินโครงการ

ทั้งนี้ การจัดทำแผนโครงการร่วมลงทุนต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงแนวทางที่กำหนดเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ³⁹⁷

3. หมวดที่ 3 (คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน) บัญญัติอยู่ในมาตรา 13 ถึงมาตรา 21 กล่าวถึง

คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน รวมถึงการกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนให้สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศ

2) กำหนดแนวทางในการจัดทำ ปรับปรุง และพัฒนาแผนการดำเนินโครงการร่วมลงทุน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐ

³⁹⁶ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 11

³⁹⁷ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 12

3) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน รวมถึงให้ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

4) กำกับดูแลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมลงทุนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ คณะกรรมการต้องดำเนินการภายใต้หลักการบริหารจัดการที่โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โครงการร่วมลงทุนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด³⁹⁸

4. หมวดที่ 4 (การจัดทำและดำเนินโครงการ) บัญญัติอยู่ในมาตรา 22 ถึงมาตรา 49 กล่าวถึง

หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการให้เป็นไปตามรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด และนำเสนอเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการร่วมลงทุน³⁹⁹

หากหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นว่า มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการสนับสนุน เพื่อให้โครงการร่วมลงทุนบรรลุวัตถุประสงค์ ต้องระบุรายละเอียดของมาตรการดังกล่าว รวมถึงเหตุผลและความจำเป็นในการให้การสนับสนุน พร้อมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามมาตรา 22

มาตรการสนับสนุนที่สามารถกำหนดได้ ได้แก่

1) สิทธิและประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
2) สิทธิการเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ภายใต้โครงการร่วมลงทุนที่มีระยะเวลาเช่าไม่เกิน 50 ปี และไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามมาตรา 540 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) มาตรการสนับสนุนทางการเงินและไม่ใช้ทางการเงินอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หากมาตรการสนับสนุนใดมีความเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ งบประมาณของหน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือมีการก่อหนี้โดยการกู้ยืมหรือการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง หน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด⁴⁰⁰

³⁹⁸ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 20

³⁹⁹ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 22

⁴⁰⁰ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 23

การเสนอขอความเห็นชอบและอนุมัติโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำหลักการของโครงการร่วมลงทุน พร้อมรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องส่งหลักการของโครงการและรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการที่ได้รับความเห็นชอบไปยังสำนักงาน เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการให้ความเห็นชอบหลักการของโครงการ คณะกรรมการต้องแจ้งผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบ เพื่อนำเสนอหลักการของโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการตามหลักหาดังกล่าว⁴⁰¹

กระบวนการการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน การคัดเลือกเอกชนต้องดำเนินการโดย วิธีการประมูล⁴⁰² เว้นแต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยไม่ต้องดำเนินการประมูล เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนและเงื่อนไขสำคัญของสัญญาร่วมลงทุนแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องดำเนินการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก⁴⁰³

5. หมวดที่ 6 (กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน)บัญญัติอยู่ในมาตรา 51 ถึงมาตรา 59 กล่าวถึง

ให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง⁴⁰⁴ โดยกองทุนดังกล่าวประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52⁴⁰⁵

ทั้งนี้ ให้มีคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁰⁶

3.4.4.3 ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

สืบเนื่องมาจากรวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศให้จัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการขนส่งทางรางมีบทบาทสำคัญกับการเชื่อมโยงระบบ

⁴⁰¹ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 29

⁴⁰² พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 32

⁴⁰³ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 42

⁴⁰⁴ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 51

⁴⁰⁵ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 52

⁴⁰⁶ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 56 และ 57

คมนาคมขนส่งของประเทศ แต่โดยที่การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ระบบขนส่งทางรางทั้งประเทศมีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและการกำกับดูแลเป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้ง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรางของประเทศให้สามารถแข่งขันและเชื่อมต่อการขนส่งรูปแบบอื่นและประเทศเพื่อนบ้านได้ สมควรยกฐานะสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม โดยจัดตั้งเป็นกรมการขนส่งทางรางขึ้นในกระทรวงคมนาคม เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴⁰⁷ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่ากรมการขนส่งทางรางนั้นยังขาดกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการบริหารและจัดองค์กร มีเพียงร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ⁴⁰⁸

ในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ประกอบด้วยทั้งสิ้น 165 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. บททั่วไป (มาตรา 1 – มาตรา 4) ข. หมวดที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง (มาตรา 5 - มาตรา 13) ค. หมวดที่ 2 การจัดทำโครงการขนส่งทางราง (มาตรา 14 – มาตรา 33) ง. หมวดที่ 3 เขตระบบขนส่งทางรางและเขตปลอดภัยระบบขนส่งทางราง (มาตรา 34 – มาตรา 39) จ. หมวดที่ 4 การประกอบกิจการขนส่งทางราง (มาตรา 40 - มาตรา 80) ฉ. หมวดที่ 5 การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (มาตรา 81 – มาตรา 94) ช. หมวดที่ 6 ผู้ตรวจการขนส่งทางราง (มาตรา 95 - มาตรา 100) ซ. หมวดที่ 7 ผู้ประจำหน้าที่ (มาตรา 101 - มาตรา 109) ฅ. หมวดที่ 8 การจดทะเบียนรถขนส่งทางราง (มาตรา 110 – มาตรา 121) ฎ. หมวดที่ 9 การคุ้มครองผู้โดยสารและผู้ให้บริการ (มาตรา 122 - มาตรา 127) ฏ. หมวดที่ 10 บทกำหนดโทษ (มาตรา 128 - มาตรา 157) ฐ. บทเฉพาะกาล (มาตรา 158 - มาตรา 165) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. บททั่วไป บัญญัติอยู่ในมาตรา 1 ถึง มาตรา 4 กล่าวถึง

การกำหนดชื่อพระราชบัญญัติ วันใช้บังคับ บทนิยาม และกำหนดรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย

2. หมวดที่ 1 (คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง) บัญญัติอยู่ในมาตรา 5 ถึง มาตรา 13 กล่าวถึง

กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายขนส่งทางรางมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ เช่น กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งทางรางเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

⁴⁰⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562

⁴⁰⁸ สายใจ เกษสุวรรณ, ‘ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ..... ตอนที่1 (หมวด 1 ถึงหมวด 5)’ (2565) <https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S'ub_Jun/5interest/interest100.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2566.

พิจารณาและให้ความเห็นชอบโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการในการประกอบกิจการขนส่งทางราง เสนอแนวทางในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงต่อไป หรือกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางเพื่อการขนส่ง และทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางรางและค่าบริการอื่น ๆ⁴⁰⁹

นอกจากนี้ กำหนดให้กรมขนส่งทางรางมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ เช่น รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายขนส่งทางราง จัดทำร่างนโยบายและแผนพัฒนาการขนส่งเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางเพื่อพิจารณากำหนด ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางรางเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจพื้นที่เบื้องต้นเพื่อกำหนดแนวเส้นทางของการขนส่งทางราง หรือจัดทำมาตรฐานการขนส่งทางราง เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางให้ความเห็นชอบ⁴¹⁰

3. หมวดที่ 2 (การจัดทำโครงการขนส่งทางราง) บัญญัติอยู่ในมาตรา 14 ถึงมาตรา 33 กล่าวถึง

การจัดทำแผนพัฒนาการขนส่งทางราง กำหนดให้กรมขนส่งทางรางจัดทำแผนพัฒนาการขนส่งทางรางต่อคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยแผนดังกล่าวต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ เช่น เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาการขนส่งทางราง กรอบและแนวทางในการกำหนดโครงข่ายหรือแนวเส้นทางของระบบการขนส่งทางรางที่จำเป็นต่อการขนส่งสาธารณะ และโครงการขนส่งทางรางตามแผน โดยกำหนดหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการที่สอดคล้องกับกรอบและแนวทางในการกำหนดโครงข่ายหรือแนวเส้นทางของระบบการขนส่งทางราง⁴¹¹ โดยแผนพัฒนาการขนส่งทางรางมี 3 ประเภท ได้แก่

- 1) แผนการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางระดับประเทศ
- 2) แผนการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

และ

- 3) แผนการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางในเขตภูมิภาค⁴¹²

⁴⁰⁹ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 5 และมาตรา 9

⁴¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 5 และมาตรา 12

⁴¹¹ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 14

⁴¹² ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 15

กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอโครงการขนส่งทางรางของหน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยแยกเป็นกรณีรถไฟ รถไฟฟ้า และรถราง⁴¹³ และการดำเนินกิจการขนส่งทางรางอาจดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐหรือให้มีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนได้⁴¹⁴

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการขนส่งทางรางเอง ให้หน่วยงานของรัฐที่เป็น เจ้าของโครงการขนส่งทางรางเสนอโครงการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายการที่สำคัญ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

- 1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ
- 2) ขอบเขตของโครงการ
- 3) ระยะเวลาของโครงการ
- 4) แหล่งเงินทุนที่ใช้ดำเนินการ และ
- 5) ผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น⁴¹⁵

สำหรับในกรณีที่มีการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้เจ้าของโครงการเสนอ โครงการขนส่งทางรางต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งนอกจากจะมีรายการที่สำคัญตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สำคัญตามกฎหมายเพิ่มเติม เช่น

- 1) ระยะเวลาการให้สัมปทาน
- 2) ความคุ้มค่าในการลงทุน และ
- 3) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ เป็นต้น⁴¹⁶

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือก่อให้เกิดภาระใน อสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่การดำเนินโครงการใดตามแผนพัฒนาการขนส่งทางจำเป็นต้องได้มา ซึ่ง อสังหาริมทรัพย์หรือก่อให้เกิดภาระในอสังหาริมทรัพย์⁴¹⁷

4. หมวดที่ 4 (การประกอบกิจการขนส่งทางราง) บัญญัติอยู่ในมาตรา 40 ถึงมาตรา 80 กล่าวถึง

การห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการขนส่งทางราง เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี ซึ่งการขอรับใบอนุญาต การอนุญาต และการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴¹⁸

⁴¹³ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 20

⁴¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 21

⁴¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 22

⁴¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 23

⁴¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 26

⁴¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 40

ทั้งนี้ การขออนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางรางได้กำหนดประเภทของใบอนุญาตมี 3 ประเภท ได้แก่

- 1) ใบอนุญาตประกอบกิจการรางเพื่อการขนส่ง
- 2) ใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถขนส่งทางราง และ
- 3) ใบอนุญาตประกอบกิจการรางเพื่อการขนส่งและการเดินรถขนส่งทางราง⁴¹⁹

โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะของผู้ขอรับใบอนุญาต⁴²⁰

หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการขนส่งทางราง โดยกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ประกอบกิจการทางรางตามประเภทและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต⁴²¹

การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าบริการ โดยกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิเรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าใช้ประโยชน์จากรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และค่าบริการอื่นได้ ไม่เกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางประกาศกำหนด⁴²²

การเชื่อมต่อรางเพื่อการขนส่งทางรางร่วมกัน กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือเอกชนเจ้าของรางหรือทางเฉพาะ มีหน้าที่ต้องยินยอมให้มีการเชื่อมต่อรางหรือทางเฉพาะเพื่อการขนส่งร่วมกัน เมื่อมีการร้องขอและได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมการขนส่งทางราง⁴²³

กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรเวลาการเดินรถขนส่งทางรางมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ⁴²⁴ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลาการเดินรถขนส่งทางราง โกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับการจัดสรรเวลาการเดินรถขนส่งทางราง หรือพิจารณาความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์จากรางหรือทางเฉพาะ⁴²⁵

3.4.4.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในประเทศไทย โดยเทศบาลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง จัดการโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่ง และบริการสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

⁴¹⁹ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 42

⁴²⁰ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 43 - มาตรา 47

⁴²¹ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 54

⁴²² ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 63

⁴²³ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 67

⁴²⁴ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มาตรา 72

⁴²⁵ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบด้วยทั้งสิ้น 77 มาตรา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ของเทศบาล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร บัญญัติไว้ใน มาตรา 50 ถึง มาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจจัดทำกิจการเทศพาณิชย์ภายในเขตเทศบาล⁴²⁶

กิจการเทศพาณิชย์ หมายถึง กิจการที่เทศบาลดำเนินการเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เช่น ตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ การให้บริการขนส่งมวลชน เป็นต้น ดังนั้น เทศบาลสามารถนำแนวคิดเทศพาณิชย์มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางราง โดยให้บริการขนส่งมวลชนและจัดการรายได้จากค่าโดยสาร เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินและสามารถพัฒนาระบบขนส่งต่อไปได้

2. การจัดตั้งสหการ บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 และมาตรา 59 ซึ่งกล่าวถึงการจัดตั้ง "สหการ" ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินโครงการหรือกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน

การจัดตั้งสหการต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานของสหการ นอกจากนี้ สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและสามารถขอรับการสนับสนุนทางการเงิน รวมถึงการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้⁴²⁷

3. รายได้และรายจ่ายของเทศบาล บัญญัติไว้ในมาตรา 66 และ 67

3.4.4.5 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบด้วยทั้งสิ้น 95 มาตรา โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบากำหนดไว้ใน หมวด 4 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งระบุอยู่ในมาตรา 45

ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์จะดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบา จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

⁴²⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 56

⁴²⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51 และ มาตรา 59

3.4.4.6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป มีความเกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้าในหลายด้าน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมถึงโครงการขนส่งมวลชน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบด้วยทั้งสิ้น 68 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน (มาตรา 7 – มาตรา 50) ข. หมวดที่ 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากเวนคืน (มาตรา 51) ค. หมวดที่ 3 การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท (มาตรา 52 - มาตรา 57) ง. หมวดที่ 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย (มาตรา 58 – มาตรา 61) จ. หมวดที่ 5 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (มาตรา 62 และ มาตรา 63) ฉ. หมวดที่ 6 บทกำหนดโทษ (มาตรา 64) ช. บทเฉพาะกาล (มาตรา 65 – มาตรา 68) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. หมวดที่ 1 (การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน) บัญญัติอยู่ในมาตรา 7 ถึงมาตรา 50 กล่าวถึง

การกำหนดให้รัฐมีอำนาจเวนคืนที่ดินเพื่อการจำเป็น เช่น กิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ รวมตลอดถึงเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน⁴²⁸ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน⁴²⁹ ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่ เพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเข้าทำการสำรวจ⁴³⁰ เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้กรมที่ดินทราบ⁴³¹

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนสำหรับการเวนคืน⁴³² และเมื่อคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่

⁴²⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 7

⁴²⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 8

⁴³⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 12

⁴³¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 16

⁴³² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19

ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์ เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด⁴³³

ในกรณีที่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนที่ชัดเจนแล้ว จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนก่อนก็ได้⁴³⁴

2. หมวดที่ 2 (การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากเวนคืน) บัญญัติอยู่ในมาตรา 51 กล่าวถึง

ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาโดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์ไม่ช้ากว่า 5 ปีนับแต่วันพ้นระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี⁴³⁵

3.4.4.7 พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2521 และมีฉบับแก้ไขล่าสุดเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายนี้ คือ “สมควรจัดให้มีคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกขึ้นให้มีหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการจัดระบบจราจร รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกระเทือนต่อการจราจรของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการปรับปรุงระบบการจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอดไปไม่หยุดชะงักเพราะการเปลี่ยนรัฐบาล”⁴³⁶

พระราชบัญญัตินี้ มีทั้งหมด 11 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ⁴³⁷ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอนโยบายและแผนหลักต่อคณะรัฐมนตรี

⁴³³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 25

⁴³⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 30

⁴³⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 51

⁴³⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521

⁴³⁷ คำว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ วงเงินลงทุน รวมทั้งพิจารณา กำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชน ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจร เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหลัก

3. กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

4. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการจราจรทางบก ตลอดจนกำกับดูแล เร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการ นโยบาย และแผนหลักที่กำหนด

5. พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

6. ปฏิบัติการในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกตามที่คณะรัฐมนตรี มอบหมาย

7. เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับจราจรทางบก หรือกฎหมาย อื่นที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดระบบการจราจรทางบกให้เหมาะสมกับสถานการณ์

8. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการอาจมอบให้สำนักงานนโยบายและ แผนการขนส่งและจราจรเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการ ต่อไปได้⁴³⁸ นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใด ให้ส่งเอกสาร รายละเอียดหรือแผนงานของโครงการที่เกี่ยวกับการจราจรทางบก หรือที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการจราจรทางบกมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมา ให้คำชี้แจงประกอบด้วยก็ได้⁴³⁹

และให้จัดตั้งสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรขึ้นใน กระทรวงคมนาคม และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์สภาพการจราจรทางบก เพื่อวางแผนหลักเสนอ แนวนโยบาย และกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจราจร ตลอดจนมาตรการในการแก้ไข ปัญหาการจราจรให้คณะกรรมการพิจารณา

2. วิเคราะห์และกลั่นกรองความเหมาะสมด้านเทคนิค เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และ การผังเมืองของแผนงานและโครงการเสนอต่อคณะกรรมการ

⁴³⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 5

⁴³⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 9

3. รวบรวมระบบข้อมูลด้านการจราจร เพื่อเผยแพร่หรือจำหน่ายแก่หน่วยราชการ และภาคเอกชน

4. พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการให้มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการจราจรทางบกหรือกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดระบบการจราจรทางบก ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

5. พิจารณาจัดทำโครงการศึกษา ฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวกับการ จัดระบบการจราจรทางบก

6. ปฏิบัติการและประสานงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย⁴⁴⁰

โดยให้อำนาจการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลโดยทั่วไป และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง และจราจร ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและจะให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการได้⁴⁴¹

3.4.4.8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็น กฎหมายหลักที่กำหนดให้โครงการหรือนโยบายบางประเภทต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ก่อนเริ่มดำเนินการ โดยในกรณีของ โครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) จำเป็นต้องจัดทำรายงาน EIA ตามที่กฎหมาย กำหนด เนื่องจากเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม

กฎหมายได้กำหนดให้โครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ก่อนการอนุมัติ ดำเนินการ โดยกิจการที่เข้าข่ายดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงาน EIA ตามประกาศของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁴² ซึ่งระบุรายละเอียดขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA รวมถึง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่⁴⁴³ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อนุมัติ โครงการจะไม่สามารถอนุมัติโครงการได้ หากรายงาน EIA ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการผู้ชำนาญการดังกล่าว⁴⁴⁴

⁴⁴⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 10

⁴⁴¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 10 ทวิ

⁴⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46

⁴⁴³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47

⁴⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48

3.4.4.9 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำโครงการรถไฟฟ้ารางเบา และระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ เพราะเป็น กฎหมายหลักในการกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินและการวางผังพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความเป็นไปได้ของโครงการขนส่งขนาดใหญ่ในเขตเมืองหรือท้องถิ่น

พระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการปฏิรูปประเทศ โดยคำนึงถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อวางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับประเทศ ภาค จังหวัด เมือง และชนบท รวมถึงการกระจายอำนาจการวางผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผังเมืองแต่ละระดับสอดคล้องกัน สนับสนุนการพัฒนาเมืองและชนบทอย่างสมดุลและยั่งยืน อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าทางวัฒนธรรม และใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐกำหนดนโยบายหรือดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับผังเมือง พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น⁴⁴⁵

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ประกอบด้วยทั้งสิ้น 111 มาตรา แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. หมวดที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 6 – มาตรา 7) ข. หมวดที่ 2 การวางและจัดทำผังเมือง (มาตรา 8 – มาตรา 12) ค. หมวดที่ 3 ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ (มาตรา 13 – มาตรา 18) ง. หมวดที่ 4 ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (มาตรา 19 – มาตรา 70) จ. หมวดที่ 5 คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ (มาตรา 71 และ มาตรา 79) ฉ. หมวดที่ 6 คณะกรรมการผังเมือง (มาตรา 80 – 84) ช. หมวดที่ 7 คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด (มาตรา 85 – มาตรา 89) ฌ. หมวดที่ 8 อุทธรณ์ (มาตรา 90 – มาตรา 96) ญ. หมวดที่ 9 หน้าที่และอำนาจของผู้ปฏิบัติงาน (มาตรา 97 – มาตรา 101) ฎ. หมวดที่ 10 บทกำหนดโทษ (มาตรา 102 – มาตรา 105) ฏ. บทเฉพาะกาล (มาตรา 106 ถึงมาตรา 111) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปศุสัตว์การ และการบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

⁴⁴⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 6

สิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴⁴⁶

การวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือทั้งสองฝ่ายร่วมกันได้ ส่วนกรณีผังเมืองรวมที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนซึ่งรวมเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกันหรือหลายจังหวัด สามารถให้กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ร่วมกันดำเนินการได้ วิธีการดำเนินงานและการแบ่งค่าใช้จ่ายจะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยและไม่สามารถตกลงกันได้ รัฐมนตรีจะเป็นผู้ชี้ขาดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง เมื่อมีคำชี้ขาดแล้ว ผู้ดำเนินการต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาด พร้อมนำความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมาพิจารณาด้วย⁴⁴⁷

ทั้งนี้ การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา⁴⁴⁸

3.5.5 องค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้า รางเบาของประเทศไทย

3.5.5.1 องค์การหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

1. กระทรวงคมนาคม

กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาด้านการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมยังมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและความรับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานราชการในสังกัด⁴⁴⁹

นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมยังมีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลทั้งหมด 14 แห่ง ได้แก่

1) การรถไฟแห่งประเทศไทย

⁴⁴⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 17

⁴⁴⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 23

⁴⁴⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 35

⁴⁴⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 20 และ มาตรา 21

- 2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- 3) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- 4) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 5) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- 6) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- 7) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- 8) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- 9) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- 10) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- 11) สถาบันการบินพลเรือน
- 12) บริษัท โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำกัด
- 13) บริษัท ไทย-อะมาดิอุส เซาท์อีสต์ เอเชีย จำกัด และ
- 14) บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด⁴⁵⁰

2. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกรม สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการวางแผนหลัก เสนอแนวทางนโยบาย และกำหนดมาตรฐานด้านการจัดระบบการจราจร ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการจราจรเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกพิจารณา นอกจากนี้ ยังมีภารกิจในการให้ข้อเสนอแนะและจัดทำแผนหลัก แผนแม่บท และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งและจราจร รวมถึงการส่งเสริมความปลอดภัยและการรักษาสิ่งแวดล้อมในระบบการขนส่งของประเทศ⁴⁵¹

3. คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เพื่อดำเนินการวางแผนและพัฒนาระบบการจราจรทางบก ให้มีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแก้ไขปัญหาจราจรและอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน รวมถึงการพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบา เนื่องจากรถไฟฟ้ารางเบาถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของการขนส่งสาธารณะที่สำคัญ ซึ่งสามารถช่วยลดปัญหาการจราจรที่หนาแน่นในเมืองและเพิ่มความสะดวกในการเดินทางของประชาชน การสร้างและพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบา

⁴⁵⁰ กระทรวงคมนาคม, (ม.ป.ป.) ‘บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด’ <<https://www.moc.go.th/th/content/category/detail/id/287/iid/2833>> สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2566.

⁴⁵¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 5

จึงเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจะต้องพิจารณา ทั้งในเรื่องของความเหมาะสมทางเทคนิค งบประมาณ การเชื่อมโยงกับระบบขนส่งอื่นๆ และการแก้ไขปัญหาการจราจรในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาโครงการดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดและตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะยาว⁴⁵²

4. กรมการขนส่งทางราง

กรมการขนส่งทางราง (ขร.) เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงคมนาคมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2562 และมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป โดยมีหน้าที่กำกับดูแลระบบขนส่งทางรางทั่วประเทศให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานด้านการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางของประเทศให้สามารถแข่งขันและเชื่อมโยงกับระบบขนส่งรูปแบบอื่น รวมถึงระบบขนส่งของประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁵³

3.5.5.2 องค์กรหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศไทย

1. องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่

1) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว⁴⁵⁴

2) การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่หลักในการดำเนินกิจการด้านระบบขนส่งทางรางของประเทศ โดยให้บริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางรถไฟ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรางให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเทศบาลเมือง

หลายเมืองมีการพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบา โดยร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ในลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) เช่น

⁴⁵² พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 4

⁴⁵³ กรมขนส่งทางราง, ‘ประวัติความเป็นมา’ (ม.ป.ป.) <<https://www.drt.go.th/about-drt>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2565.

⁴⁵⁴ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติความเป็นมา การจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ รฟม.’ <<https://www.mrta.co.th/history/457>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2565.

ก. เทศบาลนครขอนแก่น ดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือใต้ (สำราญ – ท่าพระ)

ข. กรุงเทพมหานคร ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนเพิ่มเติม และ

ค. เมืองพัทยา มีแผนพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบาเพื่อสนับสนุนการเดินทางในพื้นที่ เป็นต้น

2. องค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชน มีบทบาทสำคัญในการร่วมลงทุนและบริหารโครงการรถไฟฟ้ารางเบาในหลายพื้นที่ผ่านรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เช่น บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (Khon Kaen Transit System: KKTS) เป็นผู้บริหารโครงการ โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือใต้ (สำราญ – ท่าพระ) ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการขนส่งมวลชนระดับเมืองที่ขับเคลื่อนโดยภาคท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน

จากการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการของระบบการปกครอง ความเป็นมา นโยบาย และมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ทั้งในบริบทของต่างประเทศและประเทศไทย ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะนำผลการศึกษาดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การพัฒนาแนวทางดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยระบบขนส่งมวลชนทางถนนและทางราง และสภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค เพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางเชิงนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนรูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมในการจัดให้มีบริการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงรายอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาในบทถัดไป

ตารางที่ 3.1 โครงสร้างการจัดการระบบปกรอง นโยบายและมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะ
ประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ และประเทศไทย

ประเทศ	โครงสร้างการบริหาร จัดการระบบปกรอง	นโยบายในการจัดบริการสาธารณะ รถไฟฟ้ารางเบา	มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการ สาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา	องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ บริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา
ประเทศ ญี่ปุ่น	โครงสร้างการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วน กลาง และส่วนท้องถิ่น	1. โครงการยุทธศาสตร์การปฏิรูปผังเมือง และระบบการขนส่งของเมืองอย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาเทศบาลนครโทยามะให้ เป็น “เมืองกะทัดรัด” ในเมืองโทยามะ จังหวัดโทยามะ 2. รถไฟฟ้ารางเบาที่มีชื่อว่า “ไลท์ไลน์ (Light line)” ในเมืองอุตสึโนมียะ จังหวัด โทจิจิ	1. พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบาย การขนส่ง พ.ศ. 2556 (Basic Act on Transportation Policy 2013) 2. พระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชน ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999) 3. พระราชบัญญัติรถไฟ พ.ศ. 2501 (Railway Business Act 1958) 4. พระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่ง มวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation 2007)	องค์กรระดับนโยบาย 1. กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (MLIT) 2. กรมราง (Railway Bureau) 3. สำนักงานขนส่งท้องถิ่น 4. คณะกรรมการที่ดูแลการขนส่งทางราง 5. สำนักงานการก่อสร้าง การขนส่ง และ เทคโนโลยีทางรถไฟแห่งญี่ปุ่น (JR TT) 6. ธนาคารพัฒนาแห่งประเทศญี่ปุ่น (DBJ) องค์กรระดับปฏิบัติการ 1. หน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล เมือง หรือ จังหวัด 2. บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงาน ท้องถิ่น 3. บริษัทกลุ่มรถไฟญี่ปุ่น (JR Group)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกครอง	นโยบายในการจัดบริการสาธารณะรถไฟฟ้าวางเบา	มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าวางเบา	องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าวางเบา
ประเทศ สหรัฐอเมริกา	โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ การบริหารราชการส่วน กลาง ส่วนท้องถิ่น และ การปกครองในมลรัฐ	1. โครงการรถไฟฟ้าวางเบา MAX โครงการรถไฟฟ้าวางเบาสายสีส้ม (Portland-Milwaukie MAX) ในเมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน 2. โครงการรถไฟฟ้าวางเบา MAX โครงการรถไฟฟ้าวางเบาสายสีแดง (Airport MAX Beaverton Transit Center /Airport/City Center) ในเมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน 3. โครงการรถไฟเทศบาลในซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย	1. ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United State Code) 2. ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of federal regulation) 3. พระราชบัญญัติหน่วยงานขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967)	องค์กรระดับนโยบาย 1. สำนักบริหารกิจการรถไฟฟ้าวางเบาในเมือง (FTA) 2. องค์การวางแผนเขตมหานคร (MPOs) 3. รัฐและเทศบาล 4. สำนักงานการรถไฟกลาง (FRA) แบ่งการดูแลออกเป็น 3 องค์กรหลัก ดังนี้ - สมาคมการขนส่งสาธารณะแห่งสหรัฐอเมริกา (APTA) - สมาคมการขนส่งทางรางแห่งสหรัฐอเมริกา (AAR) - สมาคมวิศวกรรมระบบรางและการบำรุงรักษา (AREMA) องค์กรระดับปฏิบัติการ 1. ผู้ให้บริการระบบรถไฟฟ้าวางเบา (Light Rail Operators) 2. บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการบริหารจัดการระบบปกรอง	นโยบายในการจัดบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา	มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา	องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา
ประเทศอังกฤษ	โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น	1. รถไฟฟ้าสายดอคแลนด์ พื้นที่ด็อคแลนด์เมืองลอนดอน 2. แมนเชสเตอร์เมโทรลิงก์เมืองแมนเชสเตอร์	1. พระราชบัญญัติการขนส่งและโยธาธิการ พ.ศ. 2535 (Transport and Works Act 1992) 2. พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (Local Government Act 1972) 3. พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2543 (Transport Act 2000)	องค์กรระดับนโยบาย 1. กรมขนส่ง (DfT) 2. กระทรวงการคลัง (HM Treasury) 3. องค์การขนส่งส่วนท้องถิ่น (LTAs) 4. การขนส่งสำหรับมหานครเกรทเตอร์แมนเชสเตอร์ (TfGM) 5. การขนส่งสำหรับลอนดอน (TfL) 6. สำนักงานรถไฟและถนน (ORRX) องค์กรระดับปฏิบัติการ ผู้ประกอบการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Operators)
ประเทศฝรั่งเศส	โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค	1. นโยบายการจัดการขนส่งมวลชนสาธารณะแห่งเมืองสตราสบูร์ก 2. รถรางในเมืองมาร์กเซย์	1. ประมวลกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง (Code des Transports) 2. กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) 3. กฎหมายการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2525 (Loi de Décentralisation 1982)	องค์กรระดับนโยบาย 1. รัฐบาลของฝรั่งเศส (Policy Maker) 2. สำนักงานเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งฝรั่งเศส (AFITF) 3. กลุ่มกองทุนเงินฝากและบริหารเงินสำรอง (CDC) องค์กรระดับปฏิบัติการ 1. บริษัททางรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (SNCF)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการบริหาร จัดการระบบปกครอง	นโยบายในการจัดบริการสาธารณะ รถไฟฟ้ารางเบา	มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการ สาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา	องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ บริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา
			4. พระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการ ดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (Loi relative à la différen ciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale 2002)	2. องค์การบริหารการขนส่งกรุงปารีส (RATP) 3. หน่วยงานระดับท้องถิ่น 4. รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองใหญ่ 5. บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงาน ท้องถิ่น
ประเทศ ไทย	โครงสร้างการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ การบริหารราชการส่วน กลาง ส่วนท้องถิ่น และ ส่วนภูมิภาค	โครงการรถไฟฟ้ารางเบาขอนแก่น (สาย เหนือ-ใต้ สำราญ-ท่าพระ) จังหวัดขอนแก่น	1. พระราชบัญญัติรถไฟฟ้ามวลชนแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2543 2. ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... 3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 4. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540 5. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่าง รัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 6. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562	องค์กระด้นโยบาย 1. กระทรวงคมนาคม 2. คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก 3. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและ จราจร (สนข.) 4. กรมการขนส่งทางราง องค์กระด้นปฏิบัติการบริษัทเอกชนที่ได้รับ สัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น องค์กระด้นนโยบาย 1. กระทรวงคมนาคม 2. คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการบริหาร จัดการระบบปกรอง	นโยบายในการจัดบริการสาธารณะ รถไฟฟ้ารางเบา	มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำ บริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าราง เบา	องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ จัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้าราง เบา
			7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	3. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและ จราจร (สนข.)
			8. พระราชบัญญัติคณะกรรมการ จัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521	4. กรมการขนส่งทางราง
			9. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562	องค์กรระดับปฏิบัติการบริษัทเอกชนที่ได้รับ สัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น

ที่มา ผู้วิจัยทำเอง

บทที่ 4

สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้า รางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับระบบขนส่งมากขึ้น เพราะต้องการยกระดับและพัฒนาระบบขนส่งในประเทศไทยให้กลายเป็นศูนย์กลางด้านระบบขนส่งในประชาคมอาเซียน (Logistics Hug) และเร่งพัฒนาโครงสร้างการขนส่งให้สามารถเชื่อมกันได้หลากหลายรูปแบบ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเร่งผลักดันให้ผู้ประกอบการพัฒนาตนเองและระบบการบริหารจัดการธุรกิจได้รับเครื่องหมายรับรองมาตรฐาน ISO 9001⁴⁵⁵ เพื่อยืนยันว่าองค์กรมีประสิทธิภาพและสร้างความมั่นใจต่อผู้ที่ต้องการมาลงทุน ทั้งนี้ ระบบขนส่งในประเทศไทยกำลังได้รับความสนใจจากนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นอย่างมาก เพราะประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางสำหรับส่งสินค้าไปยังประเทศต่าง ๆ ที่สามารถเชื่อมโยงการค้าในตลาดได้ดีที่สุด และยังเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมอื่น ๆ อีกมากมาย อีกทั้ง ประเทศไทยยังมีโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่งที่ทันสมัยทำให้ระบบขนส่งในประเทศไทยถูกโหมกักจากต่างประเทศมากขึ้น⁴⁵⁶ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐพยายามที่จะพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนและสินค้าให้มีศักยภาพมากขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง สนับสนุนและส่งเสริมศักยภาพผู้ประกอบการขนส่ง รวมถึงพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกในด้านการขนส่งให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมสากล ดังนั้น การลงมือปฏิบัติร่วมกันของหลายหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรมคงเป็นสิ่งสะท้อนอนาคตของระบบขนส่งไทยได้ชัดเจนที่สุด⁴⁵⁷

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันระบบคมนาคมขนส่งของประเทศไทย ทั้งในส่วนของการขนส่งสินค้าและการขนส่งมวลชนยังประสบปัญหา ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศไทยยังคงใช้การคมนาคมขนส่งทางถนนเป็นหลัก ทำให้ปริมาณการคมนาคมขนส่งทางถนนมีมากกว่าความจุของถนนที่สามารถรองรับได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดและอุบัติเหตุทางถนนมาอย่างยาวนาน ซึ่งหากยังไม่มีการพัฒนาและปรับปรุง

⁴⁵⁵ “ISO 9001” คือ ระบบมาตรฐานบริหารงานคุณภาพระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพในองค์กรเหมาะกับทุกองค์กรในทุกสายงานช่วยยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานและกระตุ้นให้องค์กรมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

⁴⁵⁶ Giztix, ‘ระบบขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบัน’ (31 กรกฎาคม 2562) <<https://blog.giztix.com/ระบบการขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบัน/?fbclid=IwAR1P1Jro4kb47x8cHnSMzdWewbzhFbARh4mXoZDYoxlOpKHqq9rHkEafGgA>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2566.

⁴⁵⁷ สลิลทิพย์ ทิพย์ไกรสร, ‘อนาคตระบบขนส่งไทย ฝันที่เป็นจริงหรือความหวังอันเลื่อนลอย’ (2554) 31 วารสารนักบริหาร 34, 39.

โครงการคมนาคมขนส่งรูปแบบอื่น ๆ และการเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งแต่ละรูปแบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต⁴⁵⁸

4.1 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกของประเทศไทย

ระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยมีอยู่หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบขนส่งมวลชนทางบก ระบบขนส่งมวลชนทางน้ำ และระบบขนส่งมวลชนทางอากาศ แต่ในปัจจุบันระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือ ระบบขนส่งมวลชนทางบก เนื่องจากมีบทบาทสำคัญในการขนส่งผู้คนในการเดินทางประจำวัน หน่วยงานของภาครัฐจึงมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางบกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ระบบขนส่งมวลชนทางบกเป็นรูปแบบการขนส่งมวลชนที่สามารถแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (1) ระบบขนส่งมวลชนทางถนน เป็นรูปแบบการขนส่งที่ได้รับความนิยมสูงสุด เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการเดินทางครอบคลุมพื้นที่ที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนสามารถเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ การขนส่งทางถนนยังมีค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ⁴⁵⁹ และ (2) ระบบขนส่งมวลชนทางราง เป็นรูปแบบการขนส่งที่ใช้ยานพาหนะเคลื่อนที่ไปตามราง ซึ่งมีความสำคัญในการขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้าในประเทศไทย โดยลักษณะของรางรถไฟทั่วไป จะเป็นรางคู่ขนานที่ถูกออกแบบมาเพื่อให้ยานพาหนะสามารถเคลื่อนที่ได้อย่างต่อเนื่อง ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ ระบบขนส่งมวลชนทางรางมีบทบาทสำคัญในเชิงเศรษฐกิจและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ⁴⁶⁰

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในครั้งนี้ จึงทำการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกในประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วย ระบบขนส่งมวลชนทางถนน และระบบขนส่งมวลชนทางราง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตจังหวัดเชียงราย ประเทศไทย

⁴⁵⁸ สำนักงานงบประมาณของรับสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565’ (2565) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20210813152440.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2567.

⁴⁵⁹ สลิลาทิพย์ ทิพย์ไกรสร (เชิงอรธ 457)

⁴⁶⁰ Lissom Logistics, ‘การขนส่งทางราง’ (15 มีนาคม 2565) <[http://www.lissom-logistics.co.th/articles-details.php?id=150#:~:text=การขนส่งทางราง%20\(Rail,15%20March%202022](http://www.lissom-logistics.co.th/articles-details.php?id=150#:~:text=การขนส่งทางราง%20(Rail,15%20March%202022)> สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2566.

4.1.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางถนน

4.1.1.1 ระบบขนส่งมวลชนในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

1. ปัญหาเรื่องความปลอดภัย

ในปัจจุบันการคมนาคมมีความก้าวหน้าอย่างมากด้วยเทคโนโลยี เช่น ระบบนำทาง (Global Positioning System: GPS) ช่วยให้การเดินทางสะดวกและปลอดภัยยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงในการขนส่งยังคงมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากความประมาทของผู้ขับขี่หรือเครื่องจักรที่อาจขัดข้อง ดังนั้น เพื่อลดจำนวนอุบัติเหตุทางถนนในประเทศไทยจำเป็นต้องมีการตั้งมาตรการความปลอดภัยในการทำงานการขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ รวมถึงการบรรทุกขนถ่ายสินค้า⁴⁶¹

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีและมาตรการด้านความปลอดภัยในการคมนาคม แต่สถิติอุบัติเหตุทางถนนยังคงสูงอย่างต่อเนื่อง เช่น

ในปี พ.ศ. 2565 มีผู้เสียชีวิตมากถึง 15,014 คน ผู้บาดเจ็บ 926,883 คน โดยผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บเป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ร้อยละ 89.60 และรถยนต์ร้อยละ 10.40 ของการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนทั้งหมด

ในปี 2566 มีผู้เสียชีวิตมากถึง 14,119 คน ผู้บาดเจ็บ 808,679 โดยผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บเป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ร้อยละ 90.53% และรถยนต์ร้อยละ 9.47 ของการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนทั้งหมด และ

ในปี 2567 มีผู้เสียชีวิตมากถึง 14,131 คน ผู้บาดเจ็บ 854,336 คน โดยผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บเป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ร้อยละ 91.16 และรถยนต์ร้อยละ 8.84 ของการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนทั้งหมด และ

ในปี 2568 จนถึงปัจจุบัน (ข้อมูลสรุปสิ้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2568) มีผู้เสียชีวิตมากถึง 1,148 คน ผู้บาดเจ็บ 78,831 คน โดยผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บเป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ร้อยละ 91.48 และรถยนต์ร้อยละ 8.52 ของการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนทั้งหมด⁴⁶² ซึ่งการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในประเทศไทยเป็นผลมาจากหลายปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบร่วมกัน

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ พฤติกรรมการขับขี่ที่ไม่ปลอดภัย เช่น การขับขี่โดยประมาท ขับขี่ขณะมึนเมา และการใช้ความเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งล้วนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้

⁴⁶¹ Safesiri, 'ทำงานด้านการขนส่งอย่างไรให้เกิดความปลอดภัย' (ม.ป.ป.) <<https://www.safesiri.com/work-of-transporting/>> สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2567.

⁴⁶² Thai RSC ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน, 'การเปรียบเทียบ สถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ในประเทศไทย' (17 กรกฎาคม 2567) <<https://www.thairsc.com/data-compare>> สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2567.

ให้อุบัติเหตุเกิดขึ้นบ่อยครั้ง นอกจากพฤติกรรมการขับขี่แล้ว ยังมีปัจจัยด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญต่อการเกิดอุบัติเหตุ เช่น การออกแบบและก่อสร้างถนนที่ไม่ได้มาตรฐานหรือไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและปริมาณการจราจรในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดจุดเสี่ยงอันตรายบนท้องถนน นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายจราจรที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เข้มงวดเพียงพอ ส่งผลให้เกิดการละเมิดกฎจราจรอย่างแพร่หลาย เป็นการซ้ำเติมปัญหาและเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนระบบขนส่งมวลชนที่เหมาะสมและเพียงพอ โดยเฉพาะในพื้นที่นอกเขตเมืองใหญ่ ซึ่งประชาชนมักขาดทางเลือกในการเดินทางที่ปลอดภัยและสะดวกสบาย ทำให้ต้องพึ่งพาการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล เช่น รถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งเป็นยานพาหนะที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอุบัติเหตุเมื่อเทียบกับระบบขนส่งมวลชน ดังนั้น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงจะช่วยลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล และเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนอย่างยั่งยืน⁴⁶³

2. ปัญหาเรื่องความตรงต่อเวลาและความต่อเนื่องของการให้บริการขนส่งสาธารณะ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการของพนักงานขนส่งสาธารณะ

พนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสาร เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่มีผลกระทบต่อความพึงพอใจและความปลอดภัยของผู้โดยสาร รวมถึงภาพลักษณ์ของระบบขนส่งมวลชนโดยรวม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและมารยาทของพนักงานเหล่านี้ อาจทำให้ประชาชนไม่ต้องการใช้บริการและหันไปใช้ยานพาหนะส่วนตัวแทน

4. ปัญหาเรื่องปริมาณรถไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมพื้นที่

ระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยที่กระจุกตัวอยู่แค่ในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง ขาดการกระจายไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ทำให้การเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ต่างจังหวัดไม่เพียงพอ สถานการณ์นี้ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นจากเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะต้องลดจำนวนบริการลง เนื่องจากต้นทุนการดำเนินการสูงขึ้นแต่รายได้ลดลง สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นด้านการลงทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานการให้เงินอุดหนุน⁴⁶⁴ แก่ผู้ให้บริการ หรือการส่งเสริมให้ประชาชนเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะ

⁴⁶³ สภาองค์กรของผู้บริโภค, ‘ข้อเสนอการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนที่ปลอดภัยและเป็นธรรมทุกคนขึ้นได้’ (15 มีนาคม 2566) <<https://www.tcc.or.th/proposal/public-transportation/>> สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2567.

⁴⁶⁴ วศิน โภท, ‘เงินอุดหนุน’ (2567) <[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เงินอุดหนุน_\(Intergovernmental_Transfers\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เงินอุดหนุน_(Intergovernmental_Transfers))> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2567.

เงินอุดหนุน หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแหล่งรายได้เสริมที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยเหลือเสริมรายได้ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลสามารถใช้เป็นกลไกในการกำกับ

อย่างจริงจัง ผลกระทบจากสถานการณ์นี้ทำให้บริการขนส่งสาธารณะซึ่งควรเป็นเส้นทางหลักในการคมนาคมของประชาชน กลับถูกมองว่าเป็นเพียง "ทางเลือก" ไม่ใช่ "บริการพื้นฐาน" และ

5. ปัญหาเรื่องของราคาค่าโดยสารที่สูงเกินภาระของผู้บริโภค

เรื่องของราคาค่าโดยสาร เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย การที่ค่าโดยสารขนส่งสาธารณะสูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตรารายได้ขั้นต่ำ ทำให้ผู้บริโภคบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะได้อย่างเพียงพอ ปัญหานี้ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความเดือดร้อนในชีวิตประจำวัน แต่ยังสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย⁴⁶⁵

4.1.1.2 ความเหลื่อมล้ำของนโยบายในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน

ระบบขนส่งมวลชน ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน รัฐต้องจัดสรรให้กับประชาชนที่เป็นผู้บริโภคให้เข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม การให้บริการระบบขนส่งมวลชนควรเป็นหัวใจหลักของการคมนาคมขั้นพื้นฐาน แต่กลับถูกทำให้กลายเป็นระบบบริการที่ล้มเหลวของรัฐ ปัญหาระบบขนส่งมวลชนจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนและสำคัญในยุคปัจจุบัน และสะท้อนถึงปัญหาใหญ่เชิงโครงสร้างประเทศ และเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านราคาค่าโดยสารไม่เป็นธรรมของผู้บริโภคและการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะของคนส่วนใหญ่ในสังคม⁴⁶⁶ โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่เลือกใช้รถยนต์ส่วนตัวเป็นพาหนะเพื่อการเดินทางมากถึงร้อยละ 43 และใช้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะเพียงร้อยละ 24 โดยเป็นระบบรถไฟฟ้าเพียงร้อยละ 2.68 เท่านั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดอย่างหนักในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ขณะที่ในส่วนภูมิภาคยังขาดการรวบรวมข้อมูลสัดส่วนการใช้ระบบบริการขนส่งมวลชนสาธารณะ ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาใหญ่เชิงโครงสร้างของประเทศ และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในด้านการเข้าถึงบริการขนส่งมวลชนที่เป็นความเดือดร้อนเร่งด่วนของผู้บริโภคในปัจจุบัน ขณะเดียวกันระบบขนส่งมวลชนของไทยยังคงกระจุกตัวแค่ในกรุงเทพมหานครและไม่มีกระจายอย่างทั่วถึงไปในส่วนภูมิภาค ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน ส่งผลให้บริการรถโดยสารสาธารณะมีแนวโน้มลดจำนวนลง มีสาเหตุสำคัญเนื่องจากรัฐไม่มีมาตรการสนับสนุนด้านการจัดบริการขนส่งมวลชนสาธารณะ และส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการขนส่ง

และควบคุมฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่าขนาดของเงินอุดหนุน

⁴⁶⁵ PPTV Online, 'ปัญหาระดับชาติ "ขนส่งมวลชนสาธารณะ" ไม่เคยเพียงพอ' (30 เมษายน 2561) <<https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/80498>> สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2566.

⁴⁶⁶ สภาองค์กรของผู้บริโภค, 'ข้อเสนอนโยบายด้านการขนส่งและยานพาหนะ' (ม.ป.ป.) <<https://www.tcc.or.th/quickwin/transport/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

มวลชนสาธารณะอย่างจริงจัง ส่งผลให้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะที่ควรเป็นบริการหลักของการคมนาคมขั้นพื้นฐาน เช่น ระบบรถไฟฟ้าสายสีต่าง ๆ กลับถูกทำให้กลายเป็นบริการทางเลือก หรือบริการรองโดยสารถูกทำให้เป็นพาหนะสำหรับผู้มีรายได้น้อย⁴⁶⁷

จากการศึกษา ปัญหาความเหลื่อมล้ำของนโยบายที่ทำให้ระบบขนส่งมวลชนไม่ได้รับการพัฒนา มีดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนา

1) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เน้นรถยนต์ส่วนบุคคล

นโยบายการลงทุนเกี่ยวกับการคมนาคมในประเทศไทยมักเน้นการก่อสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่รถยนต์ส่วนบุคคล โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นรถยนต์ส่วนตัวหรือรถยนต์ขององค์กรธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมือง การลงทุนเหล่านี้มักเป็นการสร้างถนนสายหลัก ทางยกระดับ ทางด่วน และสะพานที่ออกแบบมาเพื่อให้การจราจรคล่องตัวและเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้า อย่างไรก็ตาม รัฐมักละเลยการพัฒนาขนส่งมวลชนสาธารณะที่ร่วมใช้ถนน รวมถึงกลุ่มผู้ใช้ที่ไม่ใช้รถยนต์ เช่น คนเดินเท้า คนพิการ และผู้ใช้จักรยาน เป็นต้น

2) การให้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะอยู่ในระดับต่ำ

การให้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะในประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายหลายด้าน โดยนโยบายของรัฐที่ไม่ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการขนส่งมวลชนสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ทำให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานและเลี้ยงตัวเอง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการให้บริการ และเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพของบริการขนส่งสาธารณะในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับต่ำ ทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด

3) นโยบายการพัฒนาระบบรางของรถไฟเชื่อมต่อภูมิภาคอยู่ในระดับต่ำ

การพัฒนาระบบรางของรถไฟเชื่อมต่อภูมิภาคอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะในด้านการลงทุน เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนและระบบขนส่งสำหรับยานพาหนะส่วนบุคคล การขาดแคลนงบประมาณและการจัดลำดับความสำคัญที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาระบบรางเพื่อการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคดำเนินไปอย่างล่าช้าและขาดความทั่วถึง

4) นโยบายด้านผังเมืองในประเทศไทยขาดการวางแผนที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างยั่งยืน

⁴⁶⁷ สภาองค์กรของผู้บริโภค, ‘ข้อเสนอการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนที่ปลอดภัยและเป็นธรรมทุกชั้นชั้นได้’ (15 มีนาคม 2566) <<https://www.tcc.or.th/proposal/public-transportation/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

การพัฒนาเมืองส่วนใหญ่มักเริ่มต้นจากการก่อสร้างถนนเพื่อรองรับการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลเป็นหลัก ก่อนที่จะพัฒนาด้านอื่น ๆ ตามมา ส่งผลให้การจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่งมวลชนสาธารณะขาดความเป็นระบบ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในเขตเมือง เนื่องจากระบบขนส่งมวลชนไม่สามารถให้บริการได้อย่างเพียงพอ ทั้งในแง่ของคุณภาพ เส้นทาง การให้บริการ และความครอบคลุมพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ประชาชนกลุ่มที่ไม่มีรถยนต์ส่วนบุคคลใช้ต้องเผชิญกับปัญหาคุณภาพของระบบขนส่งมวลชนที่ต่ำ ประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการ อีกทั้ง มีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงขึ้นจากการใช้บริการทางเลือกอื่น เช่น รถแท็กซี่หรือจักรยานยนต์รับจ้าง

2. ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากการกระจายผลประโยชน์ด้านการคมนาคมในประเทศไทย

การกระจายผลประโยชน์ด้านการคมนาคมในประเทศไทย เป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลในการลงทุนและพัฒนาระบบคมนาคมของภาครัฐ โดยกลุ่มผู้มีรายได้สูงและผู้ที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลมักได้รับประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนและทางหลวงมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อย ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพาระบบขนส่งมวลชน

3. ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในด้านค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเป็นปัญหาสำคัญที่สะท้อนถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนรายจ่ายด้านคมนาคมที่ครัวเรือนต้องแบกรับ โดยกลุ่มที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำหรือมีรายได้ต่ำ ต้องใช้สัดส่วนของรายได้ไปกับค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางถึงร้อยละ 17 ของรายได้ครัวเรือน ซึ่งเป็นภาระที่หนักมากเมื่อเทียบกับกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุด มีสัดส่วนรายจ่ายอยู่เพียงร้อยละ 9 ถึง 15 ของรายได้ครัวเรือน

4. ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน

ในกรณีชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจถือครองที่ดินในสัดส่วนที่สูง ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคม เมื่อที่ดินนั้นกลายเป็นศูนย์กลางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ซึ่งชนชั้นนำใช้อำนาจและอิทธิพลในการผลักดันการลงทุนเน้นผลประโยชน์ของตนเอง

5. ความเหลื่อมล้ำด้านเวลาการเดินทางในกรุงเทพมหานคร

ผู้มีรายได้ในระดับปานกลาง ซึ่งอยู่ในกรุงเทพมหานครยังคงใช้บริการรถโดยสารประจำทาง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าระบบขนส่งทางราง ต้องเผชิญกับปัญหาความล่าช้าในการเดินทางและสูญเสียระยะเวลาจากการรอคอยรถโดยสารหรือจากการเดินทางในสภาพการจราจรที่

ติดขัด ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่มีกำลังซื้อสูงสามารถเลือกใช้บริการระบบรถไฟฟ้า ซึ่งมีความรวดเร็วและความเสถียรในการให้บริการมากกว่า⁴⁶⁸

นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีระบบขนส่งมวลชนมากกว่าในเขตภูมิภาคมีดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสร้างระบบสาธารณูปโภคและสนับสนุนการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 ของประเทศไทย รัฐบาลมุ่งเน้นสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และระบบขนส่งที่เชื่อมโยงพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ถึงฉบับที่ 6 การพัฒนาได้เริ่มเปลี่ยนทิศทางมาเน้นการสนับสนุนการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร ทำให้เมืองหลวงกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้าสู่กรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็ว

การยกระดับกรุงเทพมหานครให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของเขตเมืองอย่างรวดเร็ว ทว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชนระหว่างภูมิภาคกลับไม่สามารถดำเนินไปอย่างเท่าทันกับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากต้องเผชิญกับอุปสรรคในการเดินทางเข้าสู่พื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านความไม่สะดวกสบายและค่าใช้จ่ายที่สูง การขาดการลงทุนอย่างเพียงพอและทั่วถึงในระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะรถไฟและรถโดยสารประจำทาง ซึ่งเป็นยานพาหนะหลักในการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามภูมิภาค ทำให้ระบบขนส่งเหล่านี้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

สถานการณ์ดังกล่าว นำไปสู่ความไม่สมดุลระหว่างความต้องการใช้บริการขนส่งสาธารณะกับศักยภาพของระบบที่มีอยู่ อันเป็นภาระต่อประชาชนที่ต้องเดินทางระยะไกลจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้าสู่เขตเมืองใหญ่ การขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความไม่สะดวกและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพสำหรับแรงงานจากภูมิภาค

2. ความหนาแน่นของประชากร

⁴⁶⁸ วัฒนกันต์ ลาภสาร, ‘มุมมองความไม่เป็นธรรมในการคมนาคมขนส่ง, (ม.ป.ป.)’ <<https://msjo.net/uop/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

ในต่างจังหวัดย่อมมีประชากรน้อยกว่าในกรุงเทพฯ หลายเท่าตัว ทำให้ภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในระบบขนส่งมวลชน เช่น การลงทุนในรถไฟฟ้า ต้องคำนึงถึงเรื่องการบริหารและงบประมาณ หากปริมาณผู้โดยสารในจังหวัดนั้น ๆ ไม่เพียงพอจะทำให้ไม่คุ้มทุนและเป็นปัญหาต่อภาครัฐ ทั้งนี้ ดร.สุเมธ องกิตติกุล ผู้อำนวยการวิจัยด้านนโยบายการขนส่งและโลจิสติกส์ จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ได้อธิบายถึงสาเหตุดังกล่าวไว้ว่า “รถไฟฟ้าเป็นเรื่องของระบบขนส่ง แล้วระบบขนส่งขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้งานและความหนาแน่นของประชากร ซึ่งระบบรถไฟฟ้าที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง และมีปริมาณการเดินทางมาก ในประเทศไทยเมืองที่มีคุณสมบัติดังกล่าวก็จะมีแค่กรุงเทพฯ และปริมณฑลในบางพื้นที่ด้วยซ้ำ...” ได้อธิบายถึงปัญหาของการลงทุนในระบบขนส่งมวลชนในต่างจังหวัดว่า หนึ่งในเหตุผลสำคัญที่ทำให้การลงทุนในระบบรถไฟฟ้าในพื้นที่เหล่านี้เป็นเรื่องยากและไม่คุ้มค่า คือ ความหนาแน่นของประชากรที่ต่ำ เมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประชากรและปริมาณการเดินทางหนาแน่น ระบบขนส่งมวลชนระบบรถไฟฟ้าจะเหมาะสมกับพื้นที่ที่มีประชากรจำนวนมากและมีความต้องการในการเดินทางสูง เพื่อให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่คุ้มค่าและสามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

3. การเติบโตทางเศรษฐกิจ

การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบขนส่งมวลชนมีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การลงทุนการผลิต และการท่องเที่ยวของประเทศ แตกต่างจากต่างจังหวัด ซึ่งมีการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่าจึงไม่สามารถดึงดูดการลงทุนในระบบขนส่งมวลชนได้เท่าที่ควร และสาเหตุหลักที่ต่างจังหวัดไม่สามารถเป็นแหล่งพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือการท่องเที่ยวได้เทียบเท่ากับกรุงเทพมหานคร เนื่องจากรัฐบาลไม่มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเพียงพอ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ต่างจังหวัดยังน้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับเมืองหลวง ทำให้ภูมิภาคเหล่านั้นขาดศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน

จากการศึกษา สรุปได้ว่า สาเหตุของปัญหาแท้จริงของระบบขนส่งมวลชนของประเทศไทย เริ่มต้นตั้งแต่ต้นนโยบายระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็น “เมืองโตเดี่ยว” ซึ่งเป็นศูนย์รวมของการพัฒนาและการกระจุกตัวของประชากร ความเจริญจึงไม่ได้กระจายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ อย่างทั่วถึง นำไปสู่การกระจุกตัวของทรัพยากร การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเฉพาะในเขตเมืองหลวง ขณะที่พื้นที่ต่างจังหวัดกลับไม่ได้รับการพัฒนาในระดับเทียบเท่า

นอกจากนี้ ภาครัฐยังมุ่งเน้นการส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนในบางรูปแบบเท่านั้น โดยมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างหลากหลายทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเช่นกัน เมื่อเกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่สมดุลในระบบขนส่งมวลชน แนวทางการแก้ไขของรัฐส่วนใหญ่ยังคงเป็นการดำเนินการในลักษณะเฉพาะหน้า มากกว่าการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาว ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและปัญหาในการเข้าถึงบริการขนส่งของประชาชนในพื้นที่ห่างไกล

อีกประเด็นหนึ่งควรพิจารณาคือ ทศนคติของประชาชนที่มีความเคยชินกับระบบขนส่งมวลชนที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดทางเลือก อาจส่งผลให้ขาดแรงผลักดันในการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเริ่มปรากฏสัญญาณของการเปลี่ยนแปลง เมื่อประชาชนเริ่มตระหนักถึงปัญหาและเปิดรับแนวคิดใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น ความเข้าใจเชิงลึกต่อโครงสร้างปัญหาที่แท้จริงนี้อาจเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย และนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมมากขึ้นในอนาคต หากมีการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมและการลงทุนที่ทั่วถึง ระบบขนส่งมวลชนในทุกภูมิภาคของประเทศย่อมมีโอกาสได้รับการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน⁴⁶⁹

4.1.1.3 ความเหลื่อมล้ำของงบประมาณในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน

ตามแผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนและส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปีพ.ศ. 2566 ถึงปี พ.ศ. 2570 กระทรวงคมนาคมได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อผลักดันการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเมือง โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2561 ถึง พ.ศ. 2580) ทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงเมืองหลักในภูมิภาค ดังนี้

1. ปี พ.ศ. 2561 ถึงปี พ.ศ. 2565 กรุงเทพมหานครและปริมณฑล สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และเมืองหลักในภูมิภาค สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5

2. ปี พ.ศ. 2566 ถึงปี พ.ศ. 2570 กรุงเทพมหานครและปริมณฑล สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 และเมืองหลักในภูมิภาค⁴⁷⁰ สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

⁴⁶⁹ เปรม ใจบุญ, ‘มองความเหลื่อมล้ำของต่างจังหวัดและกรุงเทพผ่านระบบขนส่งมวลชน’ (15 มีนาคม 2564) <<https://angkaew4equality.masscomm.cmu.ac.th/มองความเหลื่อมล้ำของ-ด/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

⁴⁷⁰ เมืองหลักในภูมิภาค ระหว่างปี 2566-2570 ได้แก่ เชียงใหม่ นครราชสีมา และภูเก็ต

3. ปี พ.ศ. 2571 ถึงปี พ.ศ. 2575 กรุงเทพมหานครและปริมณฑล สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และเมืองหลักในภูมิภาค⁴⁷¹ สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

4. ปี พ.ศ. 2576 ถึงปี พ.ศ. 2580 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และเมืองหลักในภูมิภาค⁴⁷² สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20⁴⁷³

อย่างไรก็ตาม ในด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน กระทรวงคมนาคมได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนระบบขนส่งมวลชนระหว่างเมือง โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินผลการดำเนินงานจำนวน 2 ด้าน ได้แก่

1. การเพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากร้อยละ 21.7 ในปี พ.ศ. 2565 เป็นร้อยละ 30.0 ในปี พ.ศ. 2566 โดยสามารถสังเกตได้จากการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) จำนวน 21,524.78 ล้านบาท องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน 4,074.13 ล้านบาท และหน่วยงานอื่น ๆ อีกบางส่วน รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 27,618.94 ล้านบาท

2. การเพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนระหว่างเมือง จากร้อยละ 46.32 ในปี พ.ศ. 2565 เป็นร้อยละ 46.75 ในปี พ.ศ. 2566 โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน 22,727.38 ล้านบาท และงบประมาณสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ รวมแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น 22,731.01 ล้านบาท

นอกจากนี้ มีงบประมาณที่จัดสรรให้แก่กรมการขนส่งทางบก ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในด้านการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรถโดยสารสาธารณะ การรับรองมาตรฐานคุณภาพบริการขนส่ง การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการขนส่ง ตลอดจนการพัฒนา

⁴⁷¹ เมืองหลักในภูมิภาค ระหว่างปี 2571-2575 ได้แก่ เชียงใหม่ นครราชสีมา ภูเก็ต เชียงราย อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี และพระนครศรีอยุธยา

⁴⁷² เมืองหลักในภูมิภาค ระหว่างปี 2576-2580 ได้แก่ เชียงใหม่ นครราชสีมา และภูเก็ต อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี และพระนครศรีอยุธยา

⁴⁷³ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม, ‘แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนและส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พ.ศ. 2566 – 2570’ (1 มีนาคม 2567) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2567-06/แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนและส่งเสริม.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2567.

สถานีขนส่งผู้โดยสาร เป็นจำนวนประมาณ 153.49 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม งบประมาณในส่วนดังกล่าวมิได้ระบุพื้นที่ดำเนินการไว้อย่างชัดเจน แต่คาดว่าจะครอบคลุมพื้นที่ดำเนินงานทั่วประเทศ

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสังเกตได้ว่า ระบบขนส่งมวลชนในเขตภูมิภาคได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อาจมีสาเหตุมาจากการไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านระบบขนส่งมวลชนสำหรับพื้นที่ภูมิภาคไว้ในระดับนโยบาย ทั้งที่ในความเป็นจริง ระบบขนส่งมวลชนในเขตภูมิภาคมีบทบาทสำคัญต่อการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนการท่องเที่ยว และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษทางอากาศ ตลอดจนช่วยลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์เนื้อหาของเอกสารงบประมาณของกระทรวงคมนาคม พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่เน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตภูมิภาคยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายและการจัดสรรงบประมาณระหว่างส่วนกลางและภูมิภาค ตั้งแต่ระดับการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาจนถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินงาน

ผลจากการขาดการลงทุนในระบบขนส่งมวลชนในเมืองภูมิภาค ทำให้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มการลงทุนและการให้บริการอยู่ในภาวะชะลอตัวหรือถดถอยอย่างชัดเจน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งในแง่ของภาวะการจราจรที่หนาแน่นมากขึ้นในเขตเมืองระดับภูมิภาค อัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนยังคงอยู่ในระดับสูง ตลอดจนภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางของประชาชน และต้นทุนโลจิสติกส์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะภายใต้บริบทของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ยังคงอยู่ในระดับสูง

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงควรทบทวนทิศทางการพัฒนาและการลงทุนในระบบขนส่งมวลชน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเขตภูมิภาคอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อย่างน้อยในระดับที่เทียบเท่ากับการพัฒนาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่⁴⁷⁴

4.1.2 ระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบราง

ปัจจุบันการขนส่งทางรางได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อระบบคมนาคมของประเทศไทย เนื่องจากข้อได้เปรียบที่เด่นชัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความปลอดภัยที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับการขนส่งทางถนน รวมถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าที่ต่ำกว่า การขนส่งทางรางยังสามารถ

⁴⁷⁴ เคนธรี สุขกำเนต, ‘ขนส่งสาธารณะในเมืองภูมิภาค: ความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ระดับนโยบาย’ (3 มิถุนายน 2565) <<https://think.moveforwardparty.org/article/welfare/2638/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

รองรับปริมาณผู้โดยสารและสินค้าได้จำนวนมาก ทำให้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับการขนส่งในระยะไกล โดยเฉพาะในช่วงปัญหาจราจรทางถนนและมลพิษทางอากาศกลายเป็นประเด็นสำคัญ รัฐบาลไทยจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางราง โดยได้จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งทางราง รวมถึงการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศไทยยังไม่ได้ รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

4.1.2.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับนโยบายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางของประเทศไทย

จากการศึกษาแผนในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 13 แผนยุทธศาสตร์คมนาคม พ.ศ. 2561-2580 แผนยุทธศาสตร์ระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2565-2569) และยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งทางถนนสู่การขนส่งที่ต้นทุนต่ำกว่า รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่เมือง ศูนย์กลางภูมิภาคทั่วประเทศ มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งทุกรูปแบบ โดยคาดหวังให้ระบบรถไฟฟ้าเป็นโครงข่ายหลักในการคมนาคมขนส่ง⁴⁷⁵ ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และความต้องการของประชาชนที่มากขึ้น ดังนี้

1. แผนระดับที่ 1: ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี⁴⁷⁶ (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580)

การพัฒนาประเทศ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์⁴⁷⁷ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนระบบราง ได้แก่

⁴⁷⁵ สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, ‘รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565’ (2565) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20210813152440.pdf> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

⁴⁷⁶ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน

⁴⁷⁷ ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี มีทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติ

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

ก. เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีดังนี้

ก) ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และยั่งยืน

ข) ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น

ข. ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันที่เกี่ยวข้องระบบขนส่งมวลชนระบบราง⁴⁷⁸ ได้แก่

ก) ประเด็นข้อ 4.3 สร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว ข้อย่อย 4.3.5 ท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค มุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวเชื่อมโยงและส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ประโยชน์จากการพัฒนาเส้นทางทางบก ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ ระหว่างกันในภูมิภาค⁴⁷⁹

ข) ประเด็นข้อ 4.4 โครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมไทย เชื่อมโลก ข้อย่อย 4.4.1 เชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมไร้รอยต่อ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อรองรับการขนส่งและโลจิสติกส์ตลอดห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับการขนส่งทางน้ำและระบบรางมากขึ้น⁴⁸⁰

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ก. เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีดังนี้

ก) สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ

ข) กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ

ค) เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ⁴⁸¹

ข. ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมที่เกี่ยวข้องระบบขนส่งมวลชนสาธารณะระบบราง ได้แก่ ประเด็นข้อ 4.2 การกระจายศูนย์กลางความ

ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

⁴⁷⁸ ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 21

⁴⁷⁹ ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 28

⁴⁸⁰ ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 29

⁴⁸¹ ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 44 และ 45

เจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ข้อย่อย 4.2.3 จัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัยให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและแนวโน้มของการขยายตัวเมืองในอนาคต โดยการพัฒนากระบวนผังเมืองของประเทศและผังเมืองระดับพื้นที่ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการเมืองและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้เป็นเมืองอัจฉริยะ ปลอดภัย สะดวกสำหรับคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของเมืองด้วยการมีส่วนร่วมและการลงทุนของภาคเอกชน ชุมชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในเมือง ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรที่อาศัยในเขตเมือง⁴⁸²

2. แผนระดับที่ 2 เฉพาะที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

1) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566-2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ก. ประเด็นที่ 04 อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต แผนย่อยที่ 4 อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการพัฒนาระบบคมนาคม การส่งเสริมให้มีกลไกในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมระบบราง และอุตสาหกรรมสนับสนุนภายในประเทศ และกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางและมาตรฐานด้านระบบรางของประเทศเทียบเท่าระดับสากล รวมทั้งกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมระบบราง ซึ่งจะนำไปสู่ความปลอดภัยในการให้บริการและบริหารจัดการ ยกระดับคุณภาพการให้บริการและเตรียมพร้อมรองรับระบบคมนาคมในอนาคต⁴⁸³

ข. ประเด็นที่ 05 การท่องเที่ยว แผนย่อยที่ 5 การท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค ยกระดับให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน โดยใช้ประโยชน์จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ แผนการลงทุนพัฒนาโครงข่ายคมนาคมทั้งทางถนน ราง น้ำ และอากาศ⁴⁸⁴

ค. ประเด็น 06 พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ แผนย่อยที่ 1 การพัฒนาเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ เป้าหมายเมืองในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย คือ พื้นที่เป้าหมายในภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย น่าน พิจิตร โลก นครสวรรค์ ลำปาง และตาก)⁴⁸⁵

ง. ประเด็น 07 โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล แผนย่อยที่ 1 โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งทางราง

⁴⁸² ยุทธศาสตร์ชาติของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 48

⁴⁸³ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566-2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หน้า 4-13

⁴⁸⁴ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566-2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หน้า 5-15

⁴⁸⁵ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566-2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หน้า 6-8

ให้เป็นโครงข่ายหลักในการขนส่งของประเทศและรองรับการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ พัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมทั้งเมืองหลักในภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการกระจายความเจริญและการสร้างศูนย์เศรษฐกิจใหม่ พร้อมทั้งพัฒนาการเชื่อมโยงระบบการคมนาคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน⁴⁸⁶

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 -2570)

ก. มติที่ 1 มิติภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย หมายเหตุที่ 3 ไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่สำคัญของโลก โดยการส่งเสริมการใช้นยานยนต์ไฟฟ้าในระบบขนส่งมวลชนหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรกรมมหาชน ในทุกประเภทของยานยนต์ไฟฟ้า โดยอาศัยกลไกการจัดซื้อที่กำหนดเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดการผลิตในประเทศ หรือการพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมยานยนต์⁴⁸⁷ อีกทั้ง สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสนับสนุนผู้ประกอบการด้านยานยนต์ไฟฟ้าและชิ้นส่วนและสนับสนุนการจัดตั้งกองทุน เพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานยานยนต์ไฟฟ้าและการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสีเขียวและธุรกิจหมุนเวียน⁴⁸⁸

ข. มติที่ 1 มิติภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย หมายเหตุที่ 5 ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับการขนส่งระบบรางอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ เชื่อมต่อกับเครือข่ายโลจิสติกส์ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค เพื่อลดต้นทุนโลจิสติกส์ สนับสนุนจุดเชื่อมระหว่างไทย สปป.ลาว และจีน ที่จังหวัดหนองคายและเชียงรายได้ รวมถึงสนับสนุนการเชื่อมต่อกับพื้นที่เศรษฐกิจภายในประเทศ ทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ให้สามารถเข้าสู่จีนและกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้โดยสะดวก⁴⁸⁹ อีกทั้ง ปรับปรุงโครงสร้างภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และโลจิสติกส์ โดยนำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว มาใช้เป็นมาตรฐาน เช่น การสนับสนุนการใช้ พลังงานสะอาด การนำปัจจัยการผลิตมาใช้แบบหมุนเวียน และการลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์⁴⁹⁰

ค. มติที่ 3 มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายเหตุที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ โดยส่งเสริมการเดินทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน พัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ

⁴⁸⁶ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566-2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หน้า 7-3

⁴⁸⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 -2570) หน้า 49

⁴⁸⁸ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 -2570) หน้า 53

⁴⁸⁹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 -2570) หน้า 70

⁴⁹⁰ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 -2570) หน้า 71

และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และส่งเสริมการผลิตและการใช้ยานพาหนะที่ใช้พลังงานสะอาดและประหยัดพลังงาน⁴⁹¹

3. แผนระดับที่ 3 เฉพาะที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-พ.ศ. 2580)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2561-2580 เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี โดยมีวิสัยทัศน์ “มุ่งสู่การขนส่งที่ยั่งยืน” ระบบคมนาคมขนส่งในอนาคตจะเป็นระบบคมนาคมขนส่งที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ (ครอบคลุมเชื่อมโยง ตรงต่อเวลา สะดวกปลอดภัย และมีค่าโดยสารที่เป็นธรรม) เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและระบบขนส่งมวลชนให้ครอบคลุม ทั่วถึง และเท่าเทียม ทั้งในด้านการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการ เพื่อให้สามารถรองรับความต้องการการเดินทาง การขนส่งสินค้า ตลอดจนการพัฒนาประเทศสู่ประเทศไทย 4.0⁴⁹²

ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยระยะ 20 ปี เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทยระยะยาว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนไปในทิศทางและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ดังนี้⁴⁹³

ก. ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการระบบคมนาคมขนส่ง (Integrated Transport Systems) โดยมุ่งเน้นให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางรางและทางน้ำเป็นรูปแบบการขนส่งหลักของประเทศ ระบบการขนส่งทางถนนเป็นระบบเสริม (Feeder Systems) เพื่อขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้า คำนึงถึงการเชื่อมต่อ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อลดต้นทุนการขนส่ง พัฒนาศูนย์การเปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้า เช่น ท่าขนส่งสินค้าทางบก (Inland Container Depot: ICD) หรือลานตู้สินค้า (Container Yard: CY) เป็นต้น รวมทั้งการพัฒนาจุดเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง (เช่น ท่าเรือสาทร ที่เป็นจุดเชื่อมต่อเรือด่วนเจ้าพระยา ระบบขนส่งมวลชนทางรางยกระดับ (Bangkok Mass Transit System: BTS) และระบบขนส่งมวลชน) และการพัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสาร เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเดินทาง⁴⁹⁴

⁴⁹¹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 -2570) หน้า 112

⁴⁹² ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 8

⁴⁹³ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 9

⁴⁹⁴ เพิ่งอ้าง 212.

ข. ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริการของภาคคมนาคมขนส่ง (Transport Services) โดยการจัดให้มีบริการภาคคมนาคมขนส่งเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชนทั้งปริมาณและคุณภาพ ได้มาตรฐานสากลและสามารถให้บริการแก่ประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ มีค่าโดยสารที่เหมาะสมผู้ใช้บริการสามารถจ่ายได้และมีคุณภาพ (ตรงต่อเวลา น่าเชื่อถือ สะอาด สะดวก และปลอดภัย)⁴⁹⁵

ค. ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมาย กำกับดูแล และปฏิรูปองค์กร (Regulations and Institution)

ก) การปรับโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านคมนาคมขนส่งให้มีบทบาทที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานด้านนโยบาย กำกับดูแล และประกอบการด้านการขนส่ง เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละด้านมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากล รวมทั้งการปรับโครงสร้างหน่วยงาน ด้านคมนาคมทั้งทางถนน ทางราง ทาง และทางอากาศ (เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทยและบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)) โดยแยกหน่วยงานด้านกำกับดูแลและหน่วยปฏิบัติงานด้านการขนส่งทางน้ำและการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง เป็นต้น

ข) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริหารจัดการด้านคมนาคมขนส่ง (Public Private Partnership: PPP) มุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทเอกชนในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) การดำเนินโครงการมีความโปร่งใส (Transparency) และความเท่าเทียม (Equity) ในทุกขั้นตอนกระบวนการ ตั้งแต่การจัดทำข้อกำหนดขอบเขตโดยละเอียดของงาน การประกวดราคา บริหารจัดการ และการให้บริการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล⁴⁹⁶

2) โครงการเกี่ยวกับรถไฟฟ้ามหานคร

ก. กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ก) เปิดให้บริการแล้ว

- โครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน)⁴⁹⁷

- โครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีม่วง)⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 10

⁴⁹⁶ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) หน้า 10

⁴⁹⁷ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 'รถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล' (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/chaloem-ratchamongkhon-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (รฟม. ก่อสร้าง)⁴⁹⁹

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง⁵⁰⁰

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู⁵⁰¹

ข) โครงการที่กำลังดำเนินการ

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)⁵⁰²

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม⁵⁰³

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำตาล ช่วงแคราย-ลำสาละ (บีทีบี) ⁵⁰⁴

- โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ส่วนต่อขยาย ช่วงสถานีศรีรัช-เมืองทองธานี⁵⁰⁵

- โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ช่วง กรุงเทพ-หนองคาย (ระยะที่2 นครราชสีมา-หนองคาย)⁵⁰⁶

- โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง 3 สนามบิน⁵⁰⁷

- ระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง)⁵⁰⁸

⁴⁹⁸ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘รถไฟฟ้าชานเมือง สายสีแดง (สายสีม่วง)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/chalong-ratchadham>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁴⁹⁹ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-green-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰⁰ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-yellow-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰¹ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘สายสีชมพู’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-pink-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰² การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/rat-burana>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰³ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงบางขุนนนท์-มีนบุรี (สุวินทวงศ์)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-orange-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰⁴ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำตาล ช่วงแคราย-ลำสาละ (บีทีบี)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-orange-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰⁵ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ส่วนต่อขยาย ช่วงสถานีศรีรัช-เมืองทองธานี’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/pink-line-extension-si-rat---muang-thong-thani>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰⁶ การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ช่วง กรุงเทพ-หนองคาย (ระยะที่2 นครราชสีมา-หนองคาย)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.hsrkorat-nongkhai.com>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰⁷ การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง 3 สนามบิน’ (ม.ป.ป.) <<https://www.hsrkorat-nongkhai.com>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

ข. เมืองหลักในส่วนภูมิภาค ซึ่งกำลังดำเนินการ มีดังนี้

ก) โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติ ภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง⁵⁰⁹

ข) โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)⁵¹⁰

ค) โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว)⁵¹¹

ง) โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก (สายสีแดง)⁵¹²

จากการศึกษา นโยบายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งมวลชนจากทางถนนสู่ทางราง โดยมุ่งเน้นให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางรางเป็นรูปแบบการขนส่งหลักของประเทศ ในขณะที่ระบบขนส่งทางถนนทำหน้าที่เป็นระบบเสริม (Feeder System) ทั้งนี้ มีการกำหนดนโยบายในแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่แบ่งออกเป็นระดับที่ 1 ถึงระดับ 3 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แม้จะมีนโยบายที่ชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งมวลชนจากทางถนนสู่ทางราง แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาหลายประการที่ส่งผลให้การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ทั้งนี้ การศึกษาเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไปจึงมีความสำคัญเพื่อทำความเข้าใจถึงสาเหตุและปัญหาที่เกิดขึ้น

4.1.2.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางของประเทศไทย

การขนส่งทางรางได้เข้ามามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อระบบคมนาคมขนส่งของประเทศไทย เนื่องจากเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีระดับความปลอดภัยสูง และมีต้นทุนในการขนส่งต่ำกว่าการขนส่งทางถนน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่มุ่งเน้นการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางอย่างต่อเนื่อง โดยใช้งบประมาณ

⁵⁰⁸ การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'โครงการต่าง ๆ ของการรถไฟ' (ม.ป.ป.) <<https://www.railway.co.th/NewsAndEvents/NewsDetailSRT?value1=00DE5502B5AA7B42A92BE9FF953D8EBD01000000E83388180210127042CCCC0A1CC98639886FA9B162D2779E67B3D36481D0B9797F6655F1306911105D26211B48C4FE5F>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵⁰⁹ การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง' (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/phuket-international-airport>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵¹⁰ การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)' (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/phuket-international-airport>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵¹¹ การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว)' (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/nakhon-ratchasima-mass-transit-project>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

⁵¹² การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก (สายสีแดง)' (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/phitsanulok-mass-transit-project>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม ระบบการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลเพื่อให้ระบบรางของประเทศมีมาตรฐานเดียวกันในระดับชาติ

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้จัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 โดยมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2562⁵¹³ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางในการเสนอแนะนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนโครงข่าย และบริหารจัดการระบบการขนส่งทางรางของประเทศ รวมถึงการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานระเบียบด้านความปลอดภัย การซ่อมบำรุง การประกอบกิจการ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านรางให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบขนส่งประเภทอื่นภายในประเทศ และการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่กรมการขนส่งทางรางในการควบคุมและกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางอย่างครอบคลุม ส่งผลให้ไม่สามารถยกระดับมาตรฐานอุตสาหกรรมการขนส่งทางรางหรือบริหารจัดการระบบรางให้เชื่อมโยงกับระบบขนส่งอื่น ๆ ได้อย่างเป็นโครงข่ายแบบบูรณาการ ดังนั้น รัฐบาลจึงดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยใช้อำนาจฝ่ายบริหารผ่านการเสนอเรื่องจากปลัดกระทรวงคมนาคม เพื่อกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางในสังกัดกระทรวงคมนาคม ขณะเดียวกันร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบัญญัติหน้าที่และอำนาจของกรมการขนส่งทางรางให้สามารถกำกับดูแลระบบรางให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร⁵¹⁴

4.1.2.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางของประเทศไทย

ประเทศไทยมีการแบ่งโครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าระบบราง ดังนี้

1. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)

⁵¹³ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562

⁵¹⁴ กรมการขนส่งทางราง, ‘กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของกรมการขนส่งทางราง’ (28 เมษายน 2566) <<https://www.drt.go.th/library/relatedlaws>> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2568.

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบและวางแนวทางในด้านนโยบายการจัดทำบริการสาธารณะ คือ กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการขนส่งและการคมนาคมทั้งหมด ทั้งทางถนน ทางน้ำ ทางราง และทางอากาศ ปัจจุบัน กระทรวงคมนาคมมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดมากมาย ได้แก่ กรมการขนส่งทางราง การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย บริษัทรถไฟฟ้ารับวิสาหกิจในเครือการรถไฟแห่งประเทศไทย จำกัด (จัดตั้งขึ้นในฐานะบริษัทลูกของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม) บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นต้น⁵¹⁵

2. องค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้ประกอบการเดินรถไฟฟ้า (Operator)

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการเดินรถไฟฟ้า ได้แก่

1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (State Railway of Thailand; SRT) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ภายในสังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างเมืองทั่วประเทศ⁵¹⁶

2) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (Mass Rapid Transit Authority of Thailand: MRTA) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มีอำนาจในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว⁵¹⁷

3) บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (S.R.T. Electrified Train Company Limited) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งขึ้นเริ่มแรกในนามบริษัทลูกของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทย⁵¹⁸

4) บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Expressway and Metro Public Company Limited: BEM) เป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยความ

⁵¹⁵ กระทรวงคมนาคม, ‘ประวัติกระทรวงคมนาคม’ (2565) <<https://www.mot.go.th/mot?id=1&sid=history1>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵¹⁶ การรถไฟแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย’ (ม.ป.ป.) <<https://www.railway.co.th/Home/Index>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵¹⁷ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติความเป็นมา การจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/history/457>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵¹⁸ S.R.T. Electrified Train Company Limited, ‘เกี่ยวกับ SRTET’ (ม.ป.ป.) <<https://www.srtet.co.th/th>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

ร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และเป็นผู้ให้บริการทางพิเศษและระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้า รวมถึงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับระบบทางพิเศษและรถไฟฟ้า โดยบริษัทแห่งนี้เป็นผู้รับสัมปทานการให้บริการเดินรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครจำนวน 2 โครงการ จากการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ได้แก่ (1) โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) และ (2) โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายฉลองรัชธรรม (สายสีม่วง)⁵¹⁹

5) บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กรุงเทพมหานครนาคมจำกัด เป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากกรุงเทพมหานครให้บริการเดินรถไฟฟ้าเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษาสายสุขุมวิทและสายสีลม หรือชื่อที่เรียกกันว่า ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (Bangkok Mass Transit System Skytrain: BTS) เป็นระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดปทุมธานี โดยบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้รับสัมปทานในการลงทุนทั้งหมด ทั้งในส่วนของบริษัทโครงสร้างพื้นฐานและระบบเดินรถและได้รับสิทธิในการจัดเก็บรายได้จากการเดินรถและรายได้จากการพาณิชย์อื่นที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลา 30 ปี (ตั้งแต่ปี 2542 ถึง ปี 2571)⁵²⁰

3. องค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้กำกับและควบคุมกิจการรถไฟฟ้า (Regulator)

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับและควบคุมการให้บริการสาธารณะด้านขนส่งทางราง ดำเนินไปอย่างมีมาตรฐาน มีความเป็นระบบ และอยู่ในทิศทางเดียวกัน มีดังนี้

1) กรมการขนส่งทางราง (Department of Rail Transport) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2562 ภายใต้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562 โดยหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คือ เนื่องจากการขนส่งทางรางมีบทบาทสำคัญกับการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ แต่การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ระบบขนส่งทางรางทั้งประเทศและมีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและการกำกับดูแลเป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรางของประเทศให้สามารถแข่งขันและเชื่อมต่อการขนส่งรูปแบบอื่นและประเทศเพื่อนบ้านได้ สมควรยกฐานะสำนักงานโครงการพัฒนาระบบราง สำนักงานนโยบายและ

⁵¹⁹ Bangkok Expressway and Metro Public Company Limited, ‘เกี่ยวกับเรา’ (2561) <<https://www.bemplc.co.th/AboutUs>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵²⁰ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ‘ประวัติความเป็นมา’ (ม.ป.ป.) <<https://www.bts.co.th/info/info-history.html>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

แผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม โดยจัดตั้งเป็นกรมการขนส่งทางรางขึ้น ในกระทรวงคมนาคม เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁵²¹

2) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (Mass Rapid Transit Authority of Thailand: MRTA) เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ภายใต้พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543⁵²²

3) การรถไฟแห่งประเทศไทย (State Railway of Thailand: SRT) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเดินรถไฟขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างเมืองทั่วประเทศ รวมทั้งรถไฟฟ้ายูเอชอาร์แอลจากพญาไทสู่สนามบินสุวรรณภูมิโดยว่าจ้างบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (SRT Electrified Train Co., Ltd.) เป็นผู้บริหารจัดการเดินรถและซ่อมบำรุง⁵²³

จากการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาในปัจจุบันขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางในประเทศไทย พบว่า หน่วยงานที่มีบทบาทในการดำเนินกิจการเดินรถไฟฟ้ายูเอชอาร์แอลและหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมกิจการรถไฟฟ้าในประเทศไทยเป็นหน่วยงานเดียวกัน กล่าวคือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทั้งผู้ประกอบการเดินรถและผู้ควบคุมดูแลกิจการระบบรถไฟฟ้า ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบริหารจัดการรถไฟฟ้าในเขตเมือง

นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมรถไฟฟ้าขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าแต่ละโครงการอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่แตกต่างกันเป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของระบบราง ส่งผลให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำระบบรถไฟฟ้าขึ้นอยู่กับอำนาจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบแต่ละโครงการ ซึ่งนำไปสู่ความหลากหลายของประเภทระบบรถไฟฟ้าและความแตกต่างกันในด้านโครงสร้าง ทั้งนี้ ระบบรถไฟฟ้าที่มีอยู่ไม่สามารถเชื่อมโยงหรือใช้ทดแทนกันได้อย่างมี

⁵²¹ พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562

⁵²² การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติความเป็นมา จัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ รฟม.’ (2568) <<https://www.mrta.co.th/th/about-mrta-know>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵²³ การรถไฟแห่งประเทศไทย, ‘อำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย’ (2567) <https://www.railway.co.th/AboutUs/Blog_detail?value19> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

ประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อกำหนดและแนวทางปฏิบัติยังไม่มีข้อกำหนดให้เป็นมาตรฐานกลางเดียวกัน

สำหรับกระบวนการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางราง ผู้เสนอโครงการจำเป็นต้องจัดทำแผนโครงการและเสนอให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) พิจารณาให้ความเห็นชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521⁵²⁴ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการรถไฟฟ้า กำหนดโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ตลอดจนกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการจราจรทางบก และมาตรการแก้ไขปัญหาการจราจร รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการเป็นองค์กรกำกับดูแลและควบคุมระบบรถไฟฟ้าในเมืองโดยตรง ส่งผลให้การดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองยังคงประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ⁵²⁵

4.2 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค: ศึกษากรณีสภาพปัญหาของจังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก

4.2.1 จังหวัดขอนแก่น (โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ ช่วงสำราญ-ท่าพระ)

4.2.1.1 ความเป็นมาในการดำเนินโครงการ

จังหวัดขอนแก่นมีแนวทางในการพัฒนารูปแบบการเดินทางในชีวิตประจำวันให้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยนอกเหนือจากการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน รถจักรยานยนต์ รถสองแถว และรถยนต์ส่วนบุคคลแล้ว ยังมีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบขนส่งมวลชนภายในเมืองและพัฒนาเมืองโดยมีระบบขนส่งมวลชนเป็นแกนหลัก (Transit Oriented Development: TOD)⁵²⁶ ด้วยเหตุนี้ จังหวัดขอนแก่นจึงมีแนวคิดในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในหลักการและอนุมัติให้

⁵²⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 5

⁵²⁵ ฐิติชญาณ์ คงชู, ‘มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำและควบคุมการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในเมือง’ (คุุณินิพนธ์ นิติศาสตรคุุณย์บัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2563) 67-69.

⁵²⁶ ขอนแก่น ทราชนิธิ ชิสเต็ม จำกัด, ‘เกี่ยวกับบริษัท’, (มปป.) <<https://www.kkts.co.th/home/about>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.

ดำเนินโครงการ ขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ซึ่งประกอบด้วยการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ประเภทรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาค พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการสนับสนุนจากภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมการพัฒนา เมืองที่ทันสมัยและยั่งยืน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ร่วมกับภาคเอกชนร่วมกัน จัดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KHON KAEN TRANSIT SYSTEM: KKTS) เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2560 ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มต้นจำนวน 5,000,000 บาท เพื่อเป็น หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการและพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ ช่วงสำราญ-ท่า พระ⁵²⁷

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและ พัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพระดับสากล เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนใน จังหวัดขอนแก่น ตลอดจนขับเคลื่อนจังหวัดไปสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) อย่าง ยั่งยืน นอกจากนี้ คณะผู้บริหารของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท ตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยให้การอนุมัติ⁵²⁸ หลังจากที่ได้รับสัญญาอนุญาตจากภาครัฐ บริษัทจะ ดำเนินการระดมทุนจากประชาชนในจังหวัดขอนแก่น และผู้สนใจในรูปแบบการระดมทุนสาธารณะ (Crowdfunding) รวมถึงการจดทะเบียนเป็นกองทุนโครงสร้างพื้นฐานกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีแผนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า (Transit Oriented Development: TOD) เพื่อส่งเสริมการเติบโตของเมืองอย่างเป็นระบบและยั่งยืนต่อไป⁵²⁹

4.2.1.2 ลักษณะของโครงการ

1. แนวเส้นทาง

⁵²⁷ บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, 'เกี่ยวกับบริษัท' (มปป.) <<https://www.kkts.co.th/home/our-vision>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566.

⁵²⁸ บริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, 'วิสัยทัศน์และพันธกิจ' (มปป.) <<https://www.kkts.co.th/home/our-vision>> สืบค้น เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566.

⁵²⁹ 77 ข่าวเด็ด, 'ส่องคืบหน้า LRT ขอนแก่น ดิดเรื่องทุน และเรื่องที่ดินพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า นายภาณุรัตน์ลุยต่อหวังเปลี่ยน เมืองด้วยระบบขนส่ง' (30 มกราคม 2023) <<https://www.77kaoded.com/news/aekkapongputta/2397956>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566.

โครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ระยะทาง 26 กิโลเมตร จำนวน 21 สถานี โดยใช้พื้นที่บริเวณเกาะกลางถนนและไหล่ทางของถนนมิตรภาพ จากตำบลสำราญถึงตำบลท่าพระ⁵³⁰

2. โครงสร้างทางวิ่ง

โครงสร้างทางวิ่งระดับพื้นดิน (At Grade) มีระยะทางรวม 26 กิโลเมตร

3. ระบบรถไฟฟ้า

ระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light rail transit)

4.2.1.3 วงเงินในการลงทุน

ใช้เงินประมาณ 30,000 ล้านบาท⁵³¹

4.2.1.4 ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ

1. เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2558 กลุ่มนักธุรกิจและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด ด้วยทุนจดทะเบียน 200 ล้านบาท เพื่อผลักดันโครงการรถไฟฟ้ารางเบา

2. ช่วงปี พ.ศ. 2559 ถึงปี พ.ศ. 2560 โครงการได้ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) และวางแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชน โดยเลือกเส้นทางสายเหนือ-ใต้ ระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตร จากตำบลสำราญถึงตำบลท่าพระ เป็นเส้นทางนำร่อง และได้รับความเห็นชอบในหลักการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น รวมถึงมหาวิทยาลัยขอนแก่นและภาคเอกชนในพื้นที่⁵³²

3. ช่วงปี 2560 ถึงปี พ.ศ. 2562 โครงการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และ หน่วยบริหาร และจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.) โดยร่วมมือกับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตขอนแก่น และ บริษัท ช.ทวิ จำกัด (มหาชน) เพื่อพัฒนาและผลิตต้นแบบขบวนรถไฟฟ้ารางเบาที่ผลิตและประกอบภายในประเทศ⁵³³

⁵³⁰ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, 'ตำแหน่งสถานี' (2568) <<https://www.khonkaenthinktank.com/project.php>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵³¹ แนวหน้า, 'ต้นรถไฟฟ้าขอนแก่น ลงทุน 3 หมื่นล้าน/ล้น ครร. ไฟเขียว' (15 สิงหาคม 2561) <https://www.naewna.com/business/357784#google_vignette> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵³² บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, 'OUr Project' (2568) <<https://www.khonkaenthinktank.com/project.php>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵³³ จตุรงค์ กอบแก้ว, 'สุดยอด บพข.เปิดตัวต้นแบบ "รถไฟฟ้ารางเบา" ฝีมือคนไทย' (25 กุมภาพันธ์ 2565) <<https://www.salika.co/2022/02/25/thailand-tram-innovation/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.

4. ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2568 ประสบปัญหาเพลิงไหม้ต้นแบบขบวนรถไฟฟ้าเมื่อกลางปีที่ผ่านมา⁵³⁴

4.2.1.5 ปัญหาในการดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินการโครงการดังกล่าวเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องเงินทุนในการก่อสร้าง

โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือใต้ สำราญ-ท่าพระมีมูลค่าการลงทุนประมาณ 30,000 ล้านบาท เป็นการระดมทุนโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด ซึ่งไม่มีการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ ทั้งนี้ บริษัทจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่กลุ่มนักลงทุน รวมถึงนักลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้กำหนดการก่อสร้างที่เคยวางแผนไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ต้องถูกเลื่อนออกไปอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ พ.ศ. 2019 ยิ่งทำให้โครงการเกิดภาวะชะงักงัน⁵³⁵ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันโครงการอยู่ระหว่างการเจรจาอัตราดอกเบี้ยกับสถาบันทางการเงิน รวมถึงการสำรวจพื้นที่เพื่อการพัฒนาโครงการต่อไป⁵³⁶

2. ปัญหาเรื่องที่ดินในการก่อสร้าง

บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด จำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เพื่อดำเนินการส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้ชนะการประมูลออกแบบและก่อสร้าง ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวต้องติดต่อกับหลายหน่วยงานในหลายกระทรวง และต้องผ่านกระบวนการที่มีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลายาวนาน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกจากภาครัฐในระดับที่เหมาะสม⁵³⁷

3. ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาหรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว⁵³⁸ กฎหมายฉบับนี้สะท้อนถึงบทบาทของรัฐบาลกลางในการบริหาร

⁵³⁴ Voice TV, จตุรงค์ กอบแก้ว วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยปี 2566 (15 ตุลาคม 2565) <<https://www.youtube.com/watch?v=rMMeed2PX8A>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2566.

⁵³⁵ City Cracker, 'โมเดลไม่ใช่สูตรสำเร็จ มองการพัฒนาเมืองและก้าวต่อไปของขอนแก่น ผ่านขอนแก่นโมเดล กับรศ. ดร.วี ชาญ เจริญ และศุภกร ศิริสุนทร' (17 มีนาคม 2565) <<https://citycracker.co/city-design/khon-kaen>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2566.

⁵³⁶ กรุงเทพธุรกิจ, 'เปิดแผนระบบขนส่ง 'ขอนแก่น' ลุยสร้างโมโนเรลสายแรกปีหน้า' (3 มีนาคม 2567) <<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1115809>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵³⁷ City Cracker (เชิงอรรถ 535)

⁵³⁸ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 7

จัดการระบบขนส่งมวลชน มีข้อดีในแง่ของการกำกับดูแลที่เป็นเอกภาพและการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสามารถและความพร้อมในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนระบบรางในพื้นที่ของตน แต่ยังคงเผชิญกับอุปสรรคจากเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ โครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานราชการ ต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย อุปสรรคดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างล่าช้า แม้ว่าการพัฒนาโครงการจะดำเนินการโดยภาคท้องถิ่นเองโดยไม่ใช้งบประมาณจากภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติยังคงต้องพึ่งพาอำนาจของรัฐบาลกลางหรือการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐเพื่อให้โครงการสามารถเดินหน้าได้อย่างเป็นรูปธรรม⁵³⁹

การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในแต่ละจังหวัดสะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย หากภาครัฐสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและทำให้ทุกเมืองเป็นเมืองน่าอยู่ได้ ก็จะไม่มีความจำเป็นที่ภาคเอกชนต้องจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นเอง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการเมือง ได้ปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างกลไกการพัฒนาเมืองภายใต้ข้อจำกัดของระบบการปกครองในปัจจุบัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของแนวคิดดังกล่าวคือ การจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทพัฒนาเมืองแห่งแรกของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายหลักในการพัฒนาเมืองผ่านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางเพื่อยกระดับศักยภาพของจังหวัดขอนแก่นและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่⁵⁴⁰

4.2.2 จังหวัดเชียงใหม่ (โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วงโรงพยาบาลนครพิงค์ แยกแม่เหียะสมานสามัคคี)

4.2.2.1 ความเป็นมาในการดำเนินโครงการ

ปัจจุบัน จังหวัดเชียงใหม่ได้รับการกำหนดให้เป็น 1 ใน 7 จังหวัดนำร่องในการพัฒนาเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) โดยมุ่งหวังให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ ถือเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัด และยังเป็นการเตรียมความพร้อมในการรองรับการเติบโตและ

⁵³⁹ City Cracker (เชิงอรรถ 535)

⁵⁴⁰ ภูมิสันต์ เลิศรัตนันท์, ‘บริษัทพัฒนาเมือง: รูปแบบองค์กร เอกชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ’ (2565) <https://digital.car.chula.ac.th/cgi/Viewcontent.cgi?article=7140&context=chulaetd&fbclid=IwAR0ydr679KArHDOdDTnEwRU6gTsjSusLXVK8_jAZVscOPutYigI5hCBRNk> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.

การขยายตัวของเมืองในอนาคต ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงสร้างความสะดวกสบายให้กับนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมเยือนจังหวัดเชียงใหม่⁵⁴¹

คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ในคราวประชุม เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 คณะกรรมการได้มีมติรับทราบผลการศึกษาแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ จากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และมอบหมายให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public-Private Partnership: PPP) ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีความเห็นให้ดำเนินการก่อสร้างครั้งแรก 1 เส้นทาง ตามลำดับความสำคัญ

ภายหลังการศึกษาของสนข. ได้จัดลำดับความสำคัญของเส้นทาง พบว่า สายสีแดงมีความสำคัญลำดับที่ 1 ประกอบกับกระทรวงคมนาคมได้เห็นพ้องตามผลการหารือร่วมกันระหว่างสนข. รฟม. และที่ปรึกษาของ สนข. ที่มีข้อสรุปว่าโครงข่ายรูปแบบโครงสร้างทางวิ่งผสมระหว่างใต้ดินและระดับดินมีความเหมาะสมมากที่สุด ดังนั้น รฟม. จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษารายละเอียดความเหมาะสม ออกแบบ และจัดเตรียมเอกสารประกวดราคาโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่สายสีแดงต่อไป⁵⁴²

4.2.2.2 ลักษณะของโครงการ

1. แนวเส้นทาง

แนวเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีแดง (โรงพยาบาลนครพิงค์-แยกแม่เหียะสมานสามัคคี) วิ่งตามแนวเหนือใต้ เริ่มต้นบริเวณโรงพยาบาลนครพิงค์ โดยออกแบบโครงสร้างเป็นทางวิ่งระดับดิน วิ่งไปตามแนวถนนโชตนา (ทางหลวงหมายเลข 107) จนถึงบริเวณแยกศาลเชียงใหม่ เลี้ยวขวาวิ่งตามแนวถนนสมโภชเชียงใหม่ 700 ปี ไปจนถึงแยกสนามกีฬาสมโภชเชียงใหม่ 700 ปี ข้ามคลองชลประทานแล้วเลี้ยวซ้ายไปตามถนนคันคลองชลประทาน ไปจนถึงบริเวณสี่แยกหนองฮ่อ แล้วจึงเลี้ยวซ้ายขนานไปกับถนนหนองฮ่อ (ทางหลวงหมายเลข 1366) ไปจนถึงแยกกองกำลังผาเมือง ซึ่งจุดนี้ ทางวิ่งรถไฟฟ้าสายสีแดงจะเปลี่ยนจากทางวิ่งระดับดินเป็นทางวิ่งใต้ดิน จากนั้นเลี้ยวขวาไปตามแนวถนนโชตนาอีกครั้ง ลอดผ่านทางลอดที่แยกช่วงสิงห์ ไปตามแนวถนนช้างเผือก ผ่านมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ไปจนถึงถนนมณีนพรัตน์ (ถนนเลียบบคูเมืองด้านนอกฝั่งทิศเหนือ) แล้วเลี้ยวขวาไป

⁵⁴¹ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘วิทัศน์โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)’ (2566) <<https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project>> สืบค้นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2567.

⁵⁴² การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ความเป็นมาของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)’ (2566) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

จนถึงแจ้งหัวลิน จึงเลี้ยวซ้ายไปตามแนวถนนบุญเรืองฤทธิ์ ผ่านโรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ จนถึงแจ้งกู่เฮือง ไปตามถนนมทิตล (ทางหลวงหมายเลข 1141) ไปจนถึงแยกท่าอากาศยานนานาชาติ เชียงใหม่ วังตรงไปยังแนวคลองระบายน้ำด้านข้างท่าอากาศยานเชียงใหม่ ซึ่งจะเปลี่ยนจากระดับใต้ดินเป็นทางวิ่งระดับดิน แล้ววิ่งออกไปที่ถนนเชียงใหม่-หางดง (ทางหลวงหมายเลข 108) ไปสิ้นสุดบริเวณแยกแม่เหียะสมานสามัคคี⁵⁴³

2. โครงสร้างทางวิ่ง

โครงสร้างทางวิ่งผสมระหว่างใต้ดินและระดับดิน มีระยะทางประมาณ 15.8 กม. (ทางวิ่งระดับดินประมาณ 9.3 กม. ทางวิ่งใต้ดินประมาณ 6.5 กม.)⁵⁴⁴

3. ระบบรถไฟฟ้า

ระบบรถรางไฟฟ้า (Tram)⁵⁴⁵

4.2.2.3 วงเงินในการลงทุนโครงการ มีดังนี้

ตารางที่ 4.1 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วง โรงพยาบาลนครพิงค์ แยกแม่เหียะสมานสามัคคี

รายการ	เงินลงทุน	หน่วย
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	3,978.57	ล้านบาท
ค่าก่อสร้างงานโยธา	21,358.52	ล้านบาท
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	3,688.05	ล้านบาท
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ	827.11	ล้านบาท
เงินสำรอง	1,112.18	ล้านบาท
รวม	30,964.43	ล้านบาท

ที่มา การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2566)

4.2.2.4 ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง) อยู่ระหว่างการศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึก โดยโครงการมีความคืบหน้าไปแล้วร้อยละ 13.25 คิดเป็นความสำเร็จร้อยละ 100 (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2566) ซึ่งโครงการได้เข้าสู่ขั้นตอนการนำเสนอต่อคณะกรรมการ

⁵⁴³ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ลักษณะของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)’ (2566) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁴⁴ เพิ่งอ้าง 226.

⁵⁴⁵ เพิ่งอ้าง 226.

ต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (คกท.รฟม.) กระทรวงคมนาคม (คค.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแห่งรัฐ กระทรวงการคลัง (สคร.) คณะกรรมการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คกก.PPP) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งมีการพิจารณาเพื่อเห็นชอบในรูปแบบการลงทุนของโครงการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ศึกษาแนวทางการดำเนินโครงการเพิ่มเติมและเสนอขอความเห็นชอบฯ โดย รฟม. และกลุ่มที่ปรึกษาด้านระบบขนส่งมวลชนทางราง (Consultant for Mass Transit Railway: CMTR) ได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการเปรียบเทียบทางเลือกระบบเทคโนโลยีรถไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2565 ณ จังหวัดเชียงใหม่ และที่ปรึกษา CMTR ได้จัดทำรายงานการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกระบบเทคโนโลยีรถไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับโครงการและรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียบร้อยแล้ว

2. เสนอให้คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยรับทราบและเสนอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณารูปแบบโครงการที่เหมาะสม โดย รฟม. ได้นำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกการดำเนินโครงการที่เหมาะสมสำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ต่อคณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและกระทรวงคมนาคมตามลำดับ ต่อมาในการประชุมหารือเรื่องแนวทางการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนภูมิภาค (ภูเก็ต เชียงใหม่ นครราชสีมา) และแนวทางการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตโดยใช้รถโดยสารไฟฟ้าเป็นเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อน (Electric Bus Rapid Transit : E-BRT)⁵⁴⁶ เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2566 (ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานฯ) ที่ประชุมได้มอบหมายให้ รฟม. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) เพื่อขอความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการด้วยรถโดยสารไฟฟ้าเป็นเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อน (E-BRT) ซึ่งจะต้องมีทางวิ่งร่วมไปกับการจราจรปกติ (Shared Lane) บางส่วน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานโครงการระบบขนส่งมวลชนภูมิภาคต่อไป ในครั้งนี้ รฟม. ได้จัดสร้างหนังสือหารือ สคก. ให้แก่ สนข. เพื่อประสานให้กรมขนส่งทางบกและกรมทางหลวงพิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ สคก. ทั้งนี้ รฟม. อยู่ระหว่างดำเนินการร่วมกับที่ปรึกษาในการพิจารณาตรวจสอบรายงานศึกษาความเหมาะสมและรายงานการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อให้ผลการศึกษาตามรายงานมีความถูกต้องและครบถ้วน⁵⁴⁷

⁵⁴⁶ รถโดยสารไฟฟ้าเป็นเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อน (Electric Bus Rapid Transit: E-BRT)

⁵⁴⁷ รายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่สำคัญขององค์กร ประจำปีงบประมาณ 2566 คณะกรรมการ รฟม. เห็นชอบในคราวประชุมครั้งที่ 9/2566 เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2566

3. หากได้ข้อสรุปแล้ว ตามแผนจะเสนอต่อกระทรวงคมนาคมและคณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 หลังจากนั้นจะดำเนินการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบ PPP ภายในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2567 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2568 ระหว่างนี้ จะสำรวจพื้นที่ก่อสร้างรถไฟฟ้าเพื่อเวนคืนที่ดินภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2568 ด้วย และเริ่มดำเนินการก่อสร้างภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 คาดว่าจะเปิดให้บริการได้ภายในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2573 จากเดิมพบว่า ผลการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการลงทุนโครงการฯ มีมูลค่าการลงทุนสูง ทำให้รายได้จากการเดินรถไม่เพียงพอต่อค่าเดินรถ และบำรุงรักษา (O&M) กระทรวงคมนาคมจึงได้แถลงนโยบายปี พ.ศ. 2564 โดยให้ รฟม. ศึกษาและกำหนดแนวทางการใช้รถไฟฟ้า ล้อยางในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนหลักในภูมิภาค จึงมอบหมายให้ที่ปรึกษาทบทวนการ ออกแบบ เพื่อลดต้นทุนการดำเนินงานและวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินโครงการ โดยปัจจุบัน รฟม. อยู่ระหว่างหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุป โดยข้อสรุปดังกล่าวอาจจะแตกต่างจากผล การศึกษาโครงการของ รฟม. ที่ผ่านมา และอาจส่งผลให้ รฟม. ต้องดำเนินการศึกษาใน รายละเอียดเพิ่มเติม⁵⁴⁸ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่นอกเหนือจากขั้นตอนการนำเสนอ ขออนุมัติดำเนินโครงการ จึงอาจจะส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า อย่างไรก็ตาม จากผล การศึกษา พบว่า เทคโนโลยีรถไฟฟ้า 3 ระบบที่เป็นไปได้มากที่สุด ดังนี้ 1. รถไฟฟ้ารางเบา (Steel Wheel Tram), 2. รถรางชนิดใช้ล้อยาง (Tire Tram) และ 3. รถโดยสารไฟฟ้าเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อน (Electric Bus Rapid Transit : E-BRT)⁵⁴⁹

4.2.2.5 ปัญหาในการดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินการโครงการดังกล่าวเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. ปัญหาการจัดตั้งองค์กรที่เหมาะสมเพื่อการบริหารระบบขนส่ง

ปัจจุบันระบบการขนส่งเมืองใหญ่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหลาย หน่วยงานขาดการบูรณาการและในแต่ละหน่วยงานต่างก็มีเป้าหมายในการบริหารจัดการแตกต่างกัน ทำให้ระบบการขนส่งขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการวางแผนเพื่อรองรับการขยายตัวเมืองและระบบการ

⁵⁴⁸ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2565’ คณะกรรมการ รฟม. เห็นชอบ ในการประชุมครั้งที่ 1/2566 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2566, 80.

⁵⁴⁹ ฐานเศรษฐกิจ, ‘รฟม. รื้อแผนสร้าง แทรม 3 สาย 6.8 หมื่นล้าน ลดต้นทุน’ (16 เมษายน 2566) <<https://www.thansettakij.com/business/economy/561869>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

บริหารจัดการ เช่นนี้ ส่งผลให้พฤติกรรมของผู้เดินทางต่างมุ่งที่จะปฏิเสธการใช้บริการขนส่งสาธารณะ เนื่องจากไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการในการเดินทางของผู้ใช้บริการได้⁵⁵⁰

2. ปัญหาการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท

แผนแม่บทการขนส่งเป็นการกำหนดรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือของรัฐบาล แต่เนื่องจากผลของการจัดโครงสร้างระบบราชการทางปกครอง ซึ่งในแต่ละกรมที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ต่างมีอำนาจตามกฎหมายของตนเอง และในแต่ละกรมต่างก็สามารถกำหนดนโยบายของกรมเอง ดังนั้น จึงส่งผลให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันไม่เกิดการประสานแผนงานโครงการกิจกรรมกัน⁵⁵¹

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ

บทเรียนจากระบบการขนส่งมวลชนที่ประเทศไทยประสบปัญหาและบทเรียนจากจัดระบบการขนส่งทางรางในกรุงเทพมหานครเกิดจากการมีหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับนโยบาย (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร) ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร) และรัฐวิสาหกิจ (การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) ซึ่งทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์กร และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ขาดการบูรณาการกัน⁵⁵²

4. ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ชะลอลงทุนรถไฟฟ้าภูมิภาค เพราะทำหลายโครงการกระทบจราจร ตามแนวเส้นทางโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ระยะที่ 1 อยู่ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 402 หากมีโครงการจำนวนมากมาดำเนินการพร้อมกันบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 402 จะทำให้สร้างผลกระทบปัญหาด้านจราจรเพิ่มมากขึ้น รฟม.จึงยับยั้งแผนโครงการออกไปก่อนเพื่อรอเวลาที่เหมาะสมและไม่กระทบปัญหาจราจร ส่วนโครงการระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดอื่น ๆ เช่น เชียงใหม่ สายสีแดง (โรงพยาบาลนครพิงค์-แยกแม่เหียะ-สนามบินคึกคัก) นครราชสีมา (โคราช) สายสีเขียว (ตลาดเซฟวัน-สถานีคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

⁵⁵⁰ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, ‘การศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่, (ม.ป.ป.) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/News/2560/2560-07/25600713-planchiangmai.pdf> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁵¹ เพิ่งอ้าง 229.

⁵⁵² สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (เชิงอรรถ 550).

บ้านนาวิสวัสดิ์) และพิษณุโลก สายสีแดง (มหาวิทยาลัยพิษณุโลก-เซ็นทรัลพลาซ่า) ก่ออยู่ระหว่าง ทบพนแผนดำเนินงาน เนื่องจากต้องรอให้โครงการนำร่องในจังหวัดภูเก็ตเริ่มดำเนินการก่อน⁵⁵³

4.2.3 จังหวัดนครราชสีมา (โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนาวิสวัสดิ์)

4.2.3.1 ความเป็นมาในการดำเนินโครงการ

จังหวัดนครราชสีมาเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญอันดับสองของประเทศไทย รองจากกรุงเทพมหานคร โดยมีจุดเด่นในด้านสังคม วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย อีกทั้ง ยังมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้จังหวัดนครราชสีมาได้รับการพัฒนาเข้าสู่เมืองต้นแบบอัจฉริยะหรือสมาร์ทซิตี้ (Smart City) ตามแผนการพัฒนาเมืองต้นแบบด้านเศรษฐกิจและด้วยศักยภาพที่โดดเด่นในหลายด้าน จังหวัดนครราชสีมาจึงมีประชากรกว่า 2.6 ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่จังหวัดนครราชสีมากลับต้องเผชิญกับปัญหาการจราจรที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตเมือง ซึ่งกำลังประสบปัญหาการจราจรติดขัดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตประจำวันและการพัฒนาของจังหวัดในระยะยาว⁵⁵⁴

คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2558 มีมติรับทราบแนวทางการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนในเมืองหลักภูมิภาค จังหวัดนครราชสีมา และมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ดำเนินการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทจราจรและแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในเขตเมือง นครราชสีมา ต่อมาในการประชุม คจร. เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 ที่ประชุมมีมติรับทราบผลการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทฯ ดังกล่าวตามที่ สนข. เสนอ และมอบหมายให้ รฟม. ดำเนินโครงการและจัดทำแผนดำเนินงานร่วมกับ สนข. โดยมีความเห็นให้ดำเนินการครั้งละ 1 เส้นทางตามความสำคัญ สนข. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรดำเนินการในเส้นทางสายสีเขียวก่อนเป็นลำดับแรก⁵⁵⁵

4.2.3.2 ลักษณะของโครงการ

1. แนวเส้นทาง

⁵⁵³ กรุงเทพธุรกิจ, ‘รฟม.ชะลอลงทุน ‘รถไฟฟ้าภูมิภาค’ ห่วงทำหลายโปรเจกต์กระทบจราจร’ (19 ตุลาคม 2566) <<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1094442>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁵⁴ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘วิทัศน์ของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา’ (2566) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566

⁵⁵⁵ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ความเป็นมาของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา’ (2566) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566,

เส้นทางเริ่มต้นที่บริเวณตลาดเซฟวัน ฝั่งมุ่งหน้าเข้าตัวเมืองนครราชสีมา ไปตามแนวถนนมิตรภาพ ผ่านแยกปักธงชัย แล้วเลี้ยวขวาตามทางรถไฟ มุ่งหน้าตามถนนสีปรีชอย 6 เลี้ยวซ้ายผ่านทางรถไฟ เลี้ยวขวาตรงบริเวณวัดใหม่อัมพวัน ไปตามแนวถนนมุขมนตรี ผ่านสวนภูมิรักษ์ สถานีรถไฟนครราชสีมา ห้าแยกหัวรถไฟ บริเวณนี้แนวเส้นทางจะแยกเป็น 2 เส้นทาง คือ ขาไปตามถนนโพธิ์กลาง บริเวณหน้าอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี เลี้ยวซ้ายตามถนนราชดำเนินฝั่งคูเมือง แยกอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี (ถนนราชดำเนินตัดกับทางหลวง 224) เลี้ยวขวาไปตามทางหลวง 224 ผ่านโรงเรียนเมืองนครราชสีมา โรงเรียนสุรนารีวิทยา และวัดสามัคคี แล้วเลี้ยวซ้ายบริเวณแยกสุรนารายณ์ (ทางหลวง 224 ตัดกับทางหลวง 205) มุ่งหน้าไปตามถนนสุรนารายณ์ ผ่านมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ไปสิ้นสุดที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์ ส่วนขากลับจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์ ถึงแยกอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี ใช้เส้นทางเดียวกับขาไป จากนั้นจะใช้ถนนชุมพล และถนนจอมสุรางค์ยาตร์ จนถึงห้าแยกหัวรถไฟ แล้วใช้เส้นทางเดียวกับขาไปจนถึงตลาดเซฟวัน⁵⁵⁶

2. โครงสร้างทางวิ่ง

โครงสร้างทางวิ่งระดับพื้นดิน (At Grade) มีระยะทางรวม 11.15 กิโลเมตร⁵⁵⁷

3. ระบบรถไฟฟ้า

ระบบรถไฟฟ้า (Tram)⁵⁵⁸

4.2.3.3 วงเงินในการลงทุนโครงการ มีดังนี้

ตารางที่ 4.2 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์

รายการ	เงินลงทุน	หน่วย
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	1,199.00	ล้านบาท
ค่าก่อสร้างงานโยธา	2,371.70	ล้านบาท
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	2,868.62	ล้านบาท
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ	153.73	ล้านบาท
เงินสำรอง	235.77	ล้านบาท
รวม	6,966.65	ล้านบาท

ที่มา การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2566)

⁵⁵⁶ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 'ลักษณะของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา' (2566) <https://www.mta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566,

⁵⁵⁷ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 556).

⁵⁵⁸ เพิ่งอ้าง 232.

4.2.3.4 ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว) อยู่ระหว่างการศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึก โดยโครงการมีความคืบหน้าไปแล้วร้อยละ 13.25 คิดเป็นความสำเร็จร้อยละ 100 (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2566) ซึ่งโครงการได้เข้าสู่ขั้นตอนการนำเสนอต่อคณะกรรมการต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (คกท.รฟม.) กระทรวงคมนาคม (คค.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแห่งรัฐ (สคร.) กระทรวงการคลัง (คค.) คณะกรรมการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คกก.PPP) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งมีการพิจารณาเพื่อเห็นชอบในรูปแบบการลงทุนของโครงการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ศึกษาแนวทางการดำเนินโครงการเพิ่มเติมและเสนอขอความเห็นชอบฯ โดย รฟม. และกลุ่มที่ปรึกษาที่ปรึกษาด้านระบบขนส่งมวลชนทางราง (Consultant for Mass Transit Railway: CMTR) ได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการเปรียบเทียบทางเลือกระบบเทคโนโลยีรถไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2565 ณ จังหวัดนครราชสีมา และที่ปรึกษาโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว (Nakhon Ratchasima Mass Transit Green Line Consultant: NMGC) ได้จัดทำรายงานการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกระบบเทคโนโลยีรถไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับโครงการ และรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียบร้อยแล้ว

2. เสนอให้คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยรับทราบและเสนอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณารูปแบบโครงการที่เหมาะสม โดย รฟม. ได้นำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกการดำเนินโครงการที่เหมาะสมสำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ต่อคณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและกระทรวงคมนาคมตามลำดับ ต่อมาในการประชุมหารือเรื่องแนวทางการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนภูมิภาค (ภูเก็ต เชียงใหม่ นครราชสีมา) และแนวทางการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตโดยใช้รถโดยสารไฟฟ้าเป็นเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานไฟฟ้าในการขับเคลื่อน (E-BRT) เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2566 (ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานฯ) ที่ประชุมได้มอบหมายให้ รฟม. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) เพื่อขอความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการด้วยระบบ EBRT ซึ่งจะต้องมีทางวิ่งร่วมไปกับการจราจรปกติ (Shared Lane) บางส่วน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานโครงการระบบขนส่งมวลชนภูมิภาคต่อไป ในการนี้ รฟม. ได้จัดส่งร่างหนังสือหารือ สคก. ให้แก่ สนข. เพื่อประสานให้กรมขนส่งทางบกและกรมทางหลวงพิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ สคก. ทั้งนี้ รฟม. อยู่ระหว่างดำเนินการร่วมกับที่ปรึกษาในการพิจารณา

ตรวจสอบรายงานศึกษาความเหมาะสมและรายงานการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อให้ผลการศึกษาตามรายงานมีความถูกต้องและครบถ้วน⁵⁵⁹

4.2.3.5 ปัญหาในการดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินการโครงการดังกล่าวเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. การวางแผนเส้นทางรถไฟฟ้าไม่ครอบคลุมความต้องการของคนในพื้นที่และไม่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์และลักษณะเฉพาะของจังหวัด

การลงทุนพัฒนารถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดนครราชสีมาของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการคมนาคมขนส่งและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การวางแผนเส้นทางรถไฟฟ้าที่ไม่ครอบคลุมความต้องการของคนในพื้นที่และไม่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์และลักษณะเฉพาะของจังหวัด อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ ซึ่งเส้นทางที่วางแผนไว้สำหรับสายสีเขียว (ตลาดเซฟวัน-ถนนมุขมนตรี-สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์) ได้รับข้อกังวลจากประชาชนว่าอาจไม่ตอบโจทย์ในแง่ของการเข้าถึงพื้นที่ที่มีการใช้บริการสูงหรือมีการสัญจรหนาแน่น ทำให้เสี่ยงต่อการขาดทุนในระยะยาว เนื่องจากบริเวณดังกล่าวไม่ได้เป็นพื้นที่ที่คนพลุกพล่านหรือมีศักยภาพสูงในเชิงเศรษฐกิจ

2. ไม่มีการจัดช่องทางติดต่อเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเหมาะสม

โครงการดังกล่าวไม่มีการจัดช่องทางติดต่อ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเหมาะสม ทั้งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนที่ต้องการเสนอความคิดเห็นไม่สามารถติดต่อผู้รับผิดชอบโครงการได้โดยตรง

3. จังหวัดราชสีมามีโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการหลายโครงการ แต่ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันจังหวัดนครราชสีมา มีโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการหลายโครงการ เช่น รถไฟความเร็วสูง รถไฟฟ้าทางคู่ และรถไฟฟ้ารางเบา อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินโครงการที่ผ่านมาไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละโครงการดำเนินการศึกษาและวางแผนแยกกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดจุดจอด การจราจร และการใช้พื้นที่ในเขตเมือง ตัวอย่างเช่น บางพื้นที่มีถนนที่แคบจนไม่สามารถรองรับการดำเนิน

⁵⁵⁹ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 548).

โครงการได้ หรือพื้นที่บริเวณอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี ซึ่งมีการจัดกิจกรรมสาธารณะบ่อยครั้ง อาจได้รับผลกระทบจากโครงการที่ดำเนินการโดยขาดการวางแผนร่วมกัน⁵⁶⁰

4. ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน - สถานีคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์ ระยะทาง 11.15 กิโลเมตร ปัจจุบัน รฟม. อยู่ระหว่างศึกษาเพื่อหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้คุ้มค่ากับการลงทุน โดยจะพิจารณารูปแบบการลงทุนระบบรถไฟฟ้าและเดินรถใช้ระยะเวลาราว 1 ปีหรือภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2566 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 หลังจากนั้นตามแผนของโครงการจะเสนอต่อกระทรวงคมนาคมและคณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 หลังจากนั้นจะดำเนินการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน ในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ภายในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2567 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2568 ระหว่างนี้จะสำรวจพื้นที่ก่อสร้างทรัพย์สินเพื่อเวนคืนที่ดินภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2568 ด้วย และเริ่มดำเนินการก่อสร้างภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 พร้อมเปิดให้บริการได้ภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2571⁵⁶¹ ดังนั้น ตามที่กระทรวงคมนาคมได้มอบนโยบายปี พ.ศ. 2564 โดยให้ รฟม. ศึกษาและกำหนดแนวทางการใช้รถไฟฟ้าอย่างในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนหลักในภูมิภาค โดยปัจจุบัน รฟม. อยู่ระหว่างหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุป โดยข้อสรุปดังกล่าวอาจจะแตกต่างจากผลการศึกษาโครงการของ รฟม. ที่ผ่านมา และอาจส่งผลให้ รฟม. ต้องดำเนินการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่นอกเหนือจากขั้นตอนการนำเสนอขออนุมัติดำเนินโครงการ จึงอาจส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า⁵⁶²

4.2.4 จังหวัดภูเก็ต (โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง)

4.2.4.1 ความเป็นมาในการดำเนินโครงการ

จังหวัดภูเก็ตมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคใต้ฝั่งอันดามัน โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวมาเยือนหลายล้านคนต่อปี ส่งผลให้จังหวัดภูเก็ตมีแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในหลากหลายมิติ ทั้งนี้ จังหวัดภูเก็ตจึง

⁵⁶⁰ หนังสือพิมพ์โคราชคนอีสาน, 'หวั่น LRT สายสีเขียว เจ็บ อ่างเส้นทางไม่ตอบโจทย์ รฟม.อย่าโยนภาระให้โคราช' (5 กันยายน 2019) <<https://www.koratdaily.com/blog.php?id=9548>> สืบค้นเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁶¹ ฐานเศรษฐกิจ, 'รฟม. รื้อแผนสร้าง แทรม 3 สาย 6.8 หมื่นล้าน ลดต้นทุน' (16 เมษายน 2566) <<https://www.thansettakij.com/business/economy/561869>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁶² การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 548).

มีความเหมาะสมและมีความจำเป็นในการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางคมนาคมและระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในอนาคต

คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2555 และวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2555 มอบหมายให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาศึกษาความเหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำรายละเอียดแผนงาน/โครงการ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ทั้งฝั่งอ่าวไทย (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) และฝั่งอันดามัน (จังหวัดภูเก็ต)

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาทำการศึกษาและออกแบบทางรถไฟสายใหม่เพื่อการท่องเที่ยว เส้นทางจังหวัดสุราษฎร์ธานี-พังงา-ภูเก็ต โดยมีการศึกษาออกแบบและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIA กับระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ในเส้นทางท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง เพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดภูเก็ตให้มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจราจรของจังหวัดภูเก็ตอันเป็นผลกระทบจากการขยายตัวดังกล่าว

ต่อมาในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2559 ซึ่งมีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานได้มอบหมายให้การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการต่อหลังจากที่ สนข. ดำเนินการศึกษาความเหมาะสม ออกแบบ และวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วเสร็จ พร้อมทั้งส่งมอบรายงานและแบบให้ รฟม. เพื่อดำเนินการจัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์โครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 รวมทั้งดำเนินการทดสอบความสนใจของภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเสนอขออนุมัติดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป⁵⁶³

4.2.4.2 ลักษณะของโครงการ

1. แนวเส้นทาง

เส้นทางเริ่มจากสถานีท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ตโดยแนวเส้นทางช่วงนี้เป็นโครงสร้างแบบยกระดับบนทางหลวงหมายเลข 4031 จากนั้นลดระดับลงสู่ระดับดินที่ทางหลวงหมายเลข 4026 มุ่งหน้าเข้าสู่ทางหลวงหมายเลข 402 เพื่อเข้าสู่เมืองภูเก็ต โดยแนวเส้นทางช่วงผ่านอำเภอถลางจะลดระดับเป็นทางลอดใต้ดิน มีระยะทางประมาณ 3 กิโลเมตร จากนั้นแนวเส้นทางจะ

⁵⁶³ การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย, ‘ความเป็นมาของโครงการ’ (มปป.) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

กลับขึ้นสู่ระดับดิน ผ่านอนุสาวรีย์ท้าวเทพกระษัตรี ท้าวศรีสุนทร (อนุสาวรีย์วีรสตรี) สถานีขนส่ง เข้าสู่เขตเทศบาลเมืองภูเก็ต ผ่านถนนภูเก็ต และข้ามสะพานเทพศรีสสินธุ์ (สะพานข้ามคลองเกาะผี) เพื่อเข้าสู่ถนนเจ้าฟ้าตะวันออก (ทางหลวงหมายเลข 4021) และไปสิ้นสุดที่บริเวณห้าแยกฉลอง ระยะทางรวมประมาณ 42 กิโลเมตร⁵⁶⁴

2. โครงสร้างทางวิ่ง

ทางวิ่งระดับพื้นดิน (At Grade) บางช่วงเป็นทางวิ่งลอดใต้ดิน (Underground) และทางวิ่งยกระดับ (Elevated) บริเวณสถานีท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต

3. ระบบรถไฟฟ้า

ระบบรถไฟฟ้ารางเบาชนิด Tram แบบพื้นต่ำ (Low Floor Tram) มีระบบจ่ายไฟฟ้าเหนือศีรษะ (Overhead Contact Line) และมีระบบเบรคเตอร์ที่สามารถวิ่งได้ในระยะสั้น

4.2.4.3 วงเงินในการลงทุนโครงการ

ตารางที่ 4.3 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง

รายการ	เงินลงทุน	หน่วย
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	1,499.00	ล้านบาท
ค่าก่อสร้างงานโยธา	24,774.00	ล้านบาท
ค่างานระบบรถไฟฟ้า	3,514.00	ล้านบาท
ค่าขบวนรถไฟฟ้า	2,921.00	ล้านบาท
ค่าจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง	1,065.00	ล้านบาท
Provisional Sum	1,428.00	ล้านบาท
รวม	35,201.00	ล้านบาท

ที่มา การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2562)

⁵⁶⁴ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 'ลักษณะของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง' (2562) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

4.2.4.4 ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลองอยู่ระหว่างการศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึก โดยโครงการมีความคืบหน้าไปแล้วร้อยละ 24 คิดเป็นความสำเร็จร้อยละ 100 (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2566) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. นำเสนอต่อคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (คกท.รฟม.) กระทรวงคมนาคม (คค.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ แห่งรัฐ (สคร.) กระทรวงการคลัง (คค.) คณะกรรมการการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คกท.PPP) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาเพื่อเห็นชอบในรูปแบบการลงทุนของโครงการ โดย รฟม. อยู่ระหว่างดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในคราวตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 2-3 ธันวาคม พ.ศ. 2565 ที่ให้ รฟม. พิจารณาปรับปรุงแบบการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดภูเก็ตออกเป็นระยะ โดยระยะแรกให้นำรถ EV Bus (EBRT) มาวิ่งในช่องทางเดินรถแยกจากรถยนต์ทั่วไป พร้อมทั้งนำระบบเทคโนโลยี AI มาใช้เพื่อควบคุมการจัดการเดินรถแลพบริหารจัดการจราจรและประเมินความพึงพอใจและตรวจสอบปริมาณผู้โดยสารที่มาใช้บริการเพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณารูปแบบการดำเนินโครงการในระยะต่อไป โดยให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2567 หากได้ผลเป็นประการใด รฟม. จะดำเนินการปรับปรุงรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และนำเสนอตามขั้นตอนต่อไป

2. รฟม. ได้ลงนามสัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาทบทวนรายละเอียดความเหมาะสมปรับปรุงแบบโครงการฯ และส่วนต่อขยายไปท่าฉัตรไชย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565 และมีหนังสือแจ้งให้เริ่มปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2565

3. กลุ่มที่ปรึกษาการศึกษาความเหมาะสมโครงการขนส่งมวลชนภูเก็ต ระยะที่ 2 (Feasibility Study for Phuket Transit Phase 2: FSPKT2) ได้ศึกษาทบทวนรายละเอียดความเหมาะสมและปรับปรุงแบบฯ แล้วเสร็จ และจัดส่งผลการศึกษาทบทวนฯ ให้ รฟม. เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2566 จากนั้น คกท.รฟม. ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2566 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 ได้พิจารณาการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตตามนโยบายและข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยเห็นควรดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต โดยใช้ระบบ EBRT (Priority Lane) ร่วมกับการจราจรปกติ (Shared Lane) และหากมีปริมาณผู้โดยสารมากขึ้นและเพียงพอ สำหรับเทคโนโลยีระบบรถไฟรางเบา (Tram) จึงค่อยดำเนินการในระยะต่อไป นอกจากนี้ ได้มีประเด็นหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ในการดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดภูเก็ต โดยใช้ระบบ EBRT ในระยะแรก และมีมติให้ รฟม. เร่งรัด

นำเสนอสรุปผลการศึกษารูปแบบระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตให้ สนข. เพื่อพิจารณานำเสนอ คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) โดยเร็วต่อไป ทั้งนี้ รฟม. ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2566 ขอความอนุเคราะห์ สนข. เพื่อบรรจุระเบียบวาระในการประชุม คจร. ครั้งที่ 5/2566 แล้ว

4. รฟม. กลุ่มที่ปรึกษา FSPKT2 และกรมทางหลวง (ทล.) ได้ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแนวทางการออกแบบรูปแบบโครงการระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดภูเก็ตโดยใช้ระบบ EBRT ในระยะแรก เพื่อให้สามารถเปิดให้บริการได้ภายในปี พ.ศ. 2567 โดยสรุปว่า การดำเนินโครงการโดยใช้ช่องทางสัญจรร่วมกับการจราจร (Shared Lane) ในช่องทางซ้ายและปรับปรุงพื้นผิวให้เป็นช่องจราจรที่ให้สิทธิพิเศษกับรถ EBRT (Priority Lane) เป็นทางเลือกที่ความเหมาะสมที่สุด สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2567 เนื่องจากปรับปรุงลักษณะทางกายภาพเพียงเล็กน้อย ไม่มีผลต่อจุดตัดจราจรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีผลกระทบต่อประชาชนในการจัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการ

5. คค. รฟม. กลุ่มที่ปรึกษา FSPKT2 ทล. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 เพื่อหารือด้านเทคนิคโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต โดยที่ประชุมได้มอบหมายให้ รฟม. การออกแบบแนวเส้นทางโครงการของระบบขนส่งผู้โดยสารอัตโนมัติ (Automated People Mover: APT) และ EBRT ให้เป็นรูปแบบเขตทางเฉพาะ (Dedicated Lane) โดยใช้เกาะกลางของถนนทางหลวง และในช่วงที่มีเขตทางแคบให้พิจารณาลดความกว้างของช่องจราจรเพื่อให้ช่องจราจรไว้จำนวนเท่าเดิม โดยไม่ต้องเวนคืนที่ดินเพิ่มเติม รวมถึงให้พิจารณาการบริหารจัดการจราจรในพื้นที่เขตเมืองและเปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินโครงการแต่ละระบบเพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินโครงการ

6. รฟม. ได้นำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกการดำเนินงานโครงการที่เหมาะสมสำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนนครราชสีมา สายสีเขียวฯ ต่อคณะกรรมการ รฟม. และ คค. ตามลำดับ ต่อมาในการประชุมหารือเรื่องแนวทางการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตโดยใช้ระบบ EBRT เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 (ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานฯ) ที่ประชุมได้มอบหมายให้ รฟม. หรือสำนักงานคณะกฤษฎีกา (สคก.) เพื่อขอความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการด้วยระบบ EBRT ซึ่งจะต้องมีทางวิ่งร่วมไปกับจราจรปกติ (Shared Lane) บางส่วน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานโครงการระบบขนส่งมวลชนภูมิภาคต่อไป ในการนี้ รฟม. ได้จัดร่างหนังสือหารือ สคก. ให้ สนข. เพื่อประสานส่งให้กรมการขนส่งทางบก และ กรมทางหลวงพิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ สคก. พิจารณาต่อไป ปัจจุบัน รฟม. อยู่ระหว่าง

ดำเนินการร่วมกับที่ปรึกษาในการพิจารณาตรวจสอบรายงานศึกษาความเหมาะสมและรายงาน PPP เพื่อให้การศึกษาตามรายงานดังกล่าวมีความถูกต้องและครบถ้วน

7. คค. รฟม. กลุ่มที่ปรึกษา FSPKT2 ทล. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2566 เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต โดยที่ประชุมได้มอบหมายให้ รฟม. ทบทวนการออกแบบแนวเส้นทางที่เป็นจุดวิกฤติ (Critical) โดยเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของการออกแบบพร้อมกับประสานหน่วยงานเจ้าของพื้นที่และผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานเปรียบเทียบการออกแบบ Tram ล้อเหล็กกับ APT ล้อยาง การบริหารจัดการจราจรในเขตเมืองและการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการจราจรในต่างประเทศ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอในการประชุมครั้งต่อไป

8. รฟม. ได้มีหนังสือลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2566 นำส่งแบบเบื้องต้นสถานีและประมาณการค่าก่อสร้างโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ระยะที่ 1 ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต – ห้าแยกฉลอง และส่วนต่อขยายไปท่าฉัตรไชย โดยใช้ระบบ EBRT ให้ทางหลวงพิจารณาแล้ว⁵⁶⁵

4.2.4.5 ปัญหาในการดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินการโครงการดังกล่าวเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. การวางแผนในการดำเนินโครงการไม่มีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมากระทรวงคมนาคมได้กำหนดแผนให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) พิจารณาแนวทางในการลดต้นทุนโครงการ โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบทางวิ่งจากโครงสร้างใต้ดินและทางวิ่งยกระดับเป็นทางวิ่งระดับพื้นดิน รวมถึงการนำระบบรถไฟฟ้าล้อยางหรือระบบขนส่งมวลชนแบบ EBRT มาใช้ พร้อมทั้งทบทวนอัตราค่าโดยสารเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้บริการมากขึ้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้มีการศึกษาแนวทางการนำระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าแบบ EBRT มาใช้ในจังหวัดภูเก็ตในระยะแรก ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ทันกำหนดเวลา เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเวนคืนที่ดินประมาณ 2 ปี และระยะเวลาก่อสร้างอีก 3 ปี สำหรับระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าแบบ EBRT นั้น จำเป็นต้องใช้พื้นที่จราจรมากกว่าระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้ารางเบา ซึ่งในประเด็นนี้ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) จะหารือร่วมกับกรมทางหลวงเพื่อขอขยายพื้นที่จราจรสำหรับเลนพิเศษให้เพียงพอ โดยระบบ EBRT ต้องการพื้นที่ประมาณ 9-10 เมตร ขณะที่ข้อตกลงเดิมสำหรับการใช้เกาะกลางถนนหมายเลข 402

⁵⁶⁵ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 548).

กำหนดไว้เพียง 8 เมตรเท่านั้น ทั้งนี้ ในระยะต่อไปจะมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าแบบรางตามความเหมาะสม⁵⁶⁶

ทั้งนี้ ประชาชนที่เข้าร่วมการประชุมในเวทีรับฟังความคิดเห็นได้แสดงความคิดเห็นว่า ยินดีให้มีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด แต่ต้องการให้โครงการเกิดขึ้นโดยเร็ว เนื่องจากมีการศึกษาแนวทางดังกล่าวมาเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า 15 ปี และดำเนินการศึกษาหลายครั้งแล้ว แต่โครงการยังไม่มีความคืบหน้า จึงเห็นพ้องกันว่า การนำรถโดยสารประจำทางไฟฟ้าหรือระบบ EBRT มาใช้ในระยะแรกเป็นทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถรองรับการจัดงาน EXPO 2028 ได้ทันกำหนดหากจังหวัดภูเก็ตได้รับเลือกเป็นเจ้าภาพ รวมถึงช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรในพื้นที่ เพื่อให้ทั้งประชาชนในจังหวัดภูเก็ตและนักท่องเที่ยวได้รับประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ประชาชนบางส่วนยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการจราจรติดขัดในเขตเมือง กรณีที่มีการจัดสรรช่องจราจรสำหรับระบบ EBRT เนื่องจากถนนในเขตเมืองภูเก็ตมีขนาดค่อนข้างแคบ และอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่จอดรถริมถนนที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงมีข้อเสนอให้มีการจัดสรรพื้นที่จอดรถเพิ่มเติมเพื่อรองรับผลกระทบดังกล่าว นอกจากนี้ ประชาชนยังเห็นควรให้มีการกำหนดแผนระยะเวลากำหนดดำเนินการให้ชัดเจน เนื่องจากที่ผ่านมาการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแล้วหลายครั้ง แต่ยังไม่มีการดำเนินการลงทุน หากการดำเนินโครงการล่าช้าไปอีก อาจทำให้ผลการศึกษาหรือเทคโนโลยีที่กำหนดไว้ล้าสมัย และต้องกลับมาศึกษาใหม่ ซึ่งที่ผ่านมาโครงการดังกล่าวมีการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 - 4 ครั้ง ใช้ระยะเวลารวม 15 - 20 ปี ส่งผลให้เกิดการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของจังหวัดภูเก็ตในหลายด้าน⁵⁶⁷

2. ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

จากการที่กระทรวงคมนาคมได้มีข้อสั่งการให้ รฟม. ทบทวนความเหมาะสมของเทคโนโลยีรถไฟฟ้าเพื่อลดต้นทุนโครงการ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้แถลงนโยบายปี พ.ศ. 2564 โดยให้ รฟม. ศึกษาและกำหนดแนวทางการใช้รถไฟฟ้าอย่างในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนหลักในภูมิภาค รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ การกำหนดอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม การวิเคราะห์ปริมาณผู้โดยสาร การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินใหม่ การออกแบบเพื่อลดต้นทุนโครงการ และลงพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเพื่อนำเสนอรายละเอียดโครงการและสร้างการรับรู้ ความเข้าใจกับประชาชน ซึ่ง

⁵⁶⁶ ผู้จัดการรายวัน 360 องศา, ‘รฟม. เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นรถไฟฟ้าภูเก็ต ตอบรับใช้รถ EBRT ช่วงแรก-อีก 3 เดือนสรุปรูปแบบที่เหมาะสม’ (21 กุมภาพันธ์ 2566) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/Newspaper/2566/feb/25660221/25660221-10.pdf> สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁶⁷ S the structure, ‘ตอนนี้ ระบบไหนก็ได้ทั้งนั้น คนภูเก็ตทนไม่ไหวแล้วกับโครงการรถไฟฟ้า รอมานานกว่า 15 ปี ยังไม่สรุปเสียที’ (26 กุมภาพันธ์ 2023) <<https://thestructure.live/phukets-tram-project-2023-02-25/>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2566.

เป็นกิจกรรมที่นอกเหนือจากขั้นตอนขออนุมัติดำเนินโครงการ จึงส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า⁵⁶⁸

4.2.5 จังหวัดพิษณุโลก (โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง ช่วงมหาวิทยาลัยพิษณุโลก – ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลก)

4.1.5.1 ความเป็นมาในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง (ช่วงมหาวิทยาลัยพิษณุโลก – ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลก) เป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยงเมืองหลักในภูมิภาค และแก้ไขปัญหาจราจรจากเมืองหลักในภูมิภาคสู่ปริมณฑลและกรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับการเดินทางของประชาชนให้สามารถเดินทางจากต้นทางไปถึงปลายทางได้อย่างต่อเนื่อง สะดวกสบายและปลอดภัย ตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ไทย พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2565 โดยได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบระบบขนส่งมวลชนเมืองพิษณุโลก ซึ่งในเบื้องต้นได้มีการเสนอโครงการเป็น 2 ระยะ โดยระยะที่ 1 ประกอบด้วย 6 เส้นทาง ระยะทางรวม 80.5 กิโลเมตร ระยะที่ 2 ประกอบด้วยส่วนต่อขยายเส้นทางเดิม 3 เส้นทาง และเส้นทางใหม่ 2 เส้นทาง ระยะทางรวม 30.1 กิโลเมตร ผลการศึกษาได้เสนอให้ดำเนินการตามแผนระยะที่ 1 เส้นทางสายสีแดง (ช่วงมหาวิทยาลัยพิษณุโลก – ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลก) เป็นเส้นทางที่สมควรดำเนินการเป็นลำดับแรก และมีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นผู้ดำเนินการโครงการต่อไป⁵⁶⁹

4.1.5.2 ลักษณะของโครงการ

1. แนวเส้นทาง

เริ่มต้นจากมหาวิทยาลัยพิษณุโลก ผ่านสถานีขนส่งพิษณุโลกแห่งที่ 2 แนวเส้นทางมุ่งไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงหมายเลข 126 ไปบรรจบกับทางหลวงหมายเลข 12 ที่สี่แยกอินโดจีน จากนั้นแนวเส้นทางมุ่งไปยังทิศตะวันตกตามแนวทางหลวงหมายเลข 12 และสิ้นสุดแนวเส้นทางที่ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลก ผ่านสถานที่สำคัญ เช่น ห้างสรรพสินค้าแมคโคร ห้างสรรพสินค้าเทสโก้โลตัส หมู่บ้านชินลาก สถานีขนส่งพิษณุโลกแห่งที่ 1 เทคนิคพาณิชย์การ

⁵⁶⁸ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 548).

⁵⁶⁹ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ความเป็นมาของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก’ (2561) <<https://www.mrta.co.th/th/phitsanulok-mass-transit-project>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

พิษณุโลก ห้างสรรพสินค้าท็อปแลนด์ วัดพระศรีรัตนมหาธาตุวรมหาวิหาร ศาลากลางจังหวัดพิษณุโลก วัด
คูหาสวรรค์ หมู่บ้านพิษณุโลกเมืองใหม่ เป็นต้น⁵⁷⁰

2. โครงสร้างทางวิ่ง

ทางวิ่งระดับดิน (At-grade) มีระยะทางรวม 12.6 กิโลเมตร⁵⁷¹

3. ระบบรถไฟฟ้า

ระบบรถรางล้อราง (Auto Tram)⁵⁷²

4.2.5.3 วงเงินในการลงทุนโครงการ

ตารางที่ 4.4 วงเงินในการลงทุนโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง ช่วง
มหาวิทยาลัยพิษณุโลก – ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลก

รายการ	เงินลงทุน	หน่วย
ค่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน	240.55	ล้านบาท
ค่าก่อสร้างงานโยธา	162.29	ล้านบาท
ค่างานระบบรถไฟฟ้า	1,073.69	ล้านบาท
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ	75.23	ล้านบาท
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ค่าเตรียมการก่อนเปิดให้บริการ)	20.00	ล้านบาท
รวม	1,571.76	ล้านบาท

ที่มา การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2566)

4.2.5.4 ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง ช่วงมหาวิทยาลัยพิษณุโลก –
ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลพิษณุโลกอยู่ระหว่างการศึกษาและวิเคราะห์เชิงลึก โดยโครงการมีความ
คืบหน้าไปแล้วร้อยละ 3.37 คิดเป็นความสำเร็จร้อยละ 100 (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2566)
โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ตรา พ.ร.ฎ ให้อำนาจ รฟม. ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในจังหวัดพิษณุโลก

2. รฟม. ได้มีหนังสือถึงกรมการขนส่งทางราง (ขร.) ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลผล
การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงข่ายรถไฟฟ้าให้ครอบคลุมและเชื่อมโยงพื้นที่ทั่วประเทศและ

⁵⁷⁰ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ลักษณะของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก (สายสีแดง)’ (2561)
<<https://www.mrta.co.th/th/phitsanulok-mass-transit-project>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁷¹ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 570).

⁵⁷² เพิ่งอ้าง 243.

รองรับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้อย่างไร้รอยต่อเพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประกอบการดำเนินงาน ดังนี้

1) ขร. อยู่ระหว่างการปรับปรุงรายงานฉบับสมบูรณ์โดยผลการศึกษา R-map เบื้องต้น ได้มีการกำหนดให้ “โครงการรถไฟความเร็วสูง สายเหนือ ช่วงกรุงเทพฯ – พิษณุโลก” อยู่ในแผนงานระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2566 – 2570) ซึ่งคาดว่าจะดำเนินงานก่อสร้างแล้วเสร็จในเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2574 และเปิดให้บริการได้ภายในมกราคม พ.ศ. 2575

2) ขร. ร่วมกับกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยวแห่ง ญีปุ่น (Ministry of Land, Infrastructure Transport and Tourism : MLIT) อยู่ระหว่างดำเนินการศึกษาพัฒนา “โครงการรถไฟความเร็วสูง ช่วงกรุงเทพฯ - พิษณุโลก - เชียงใหม่” ภายใต้บันทึกความร่วมมือการพัฒนากระบวนกรระหว่างไทย - ญี่ปุ่น (Memorandum of Cooperation : MOC) ซึ่งเป็นการศึกษาในรายละเอียดของโครงการรถไฟความเร็วสูงฯ ดังกล่าว และอาจจะมีผลต่อโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดงฯ

3) ขร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค0905.5/1062 ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2566 นำส่งสรุปข้อมูลโครงการรถไฟความเร็วสูง (High-Speed Rail: HSR) สายกรุงเทพฯ – เชียงใหม่ ตามการศึกษาในปัจจุบันของ MLIT ให้ รฟม. ทราบ

3. รฟม. ทบทวนเอกสารประกอบการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเหมาะสมโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดงฯ โดยนำข้อมูลการศึกษาโครงการรถไฟความเร็วสูง ช่วงกรุงเทพฯ - พิษณุโลก - เชียงใหม่ของ ขร. มาประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ ได้ประสานติดตามข้อมูลโครงการรถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพฯ - พิษณุโลก - เชียงใหม่ เพิ่มเติมจาก ขร. เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานที่กำหนด⁵⁷³

4.2.5.5 ปัญหาในการดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินการโครงการดังกล่าวเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ ซึ่งพบว่า มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าของโครงการ ได้แก่ การพัฒนาการเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟความเร็วสูง ช่วงกรุงเทพฯ - พิษณุโลก ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน

นอกจากนี้ จังหวัดเชียงรายได้อยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงข่ายระบบรางให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และรองรับการขนส่งแบบต่อเนื่อง ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะส่งผลโดยตรงต่อแผนงานของโครงการระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดพิษณุโลก และเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าของโครงการดังกล่าว ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟ

⁵⁷³ การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 548).

ม.) จึงมีมติให้ปรับปรุงแผนการดำเนินโครงการและเลื่อนระยะเวลาการดำเนินงานออกไปก่อน เพื่อรอความชัดเจนของโครงการที่เกี่ยวข้อง และให้การพัฒนาโครงข่ายขนส่งมวลชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าสูงสุด⁵⁷⁴



⁵⁷⁴ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (เชิงอรรถ 548).

ตารางที่ 4.5 ตารางเปรียบเทียบสภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค:ศึกษากรณีสภาพปัญหาของ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก

จังหวัด/ชื่อโครงการ	หน่วยงานจัดทำโครงการ	งบประมาณในการก่อสร้าง	การดำเนินงาน	ปัญหาในระหว่างการก่อสร้าง
จังหวัดขอนแก่น (โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสาย เหนือใต้ สำราญ-ท่าพระ)	บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด” (KHON KAEN TRANSIT SYSTEM :KKTs)	ประมาณ 30,000 ล้านบาท	-	1. ปัญหาเรื่องเงินทุนในการก่อสร้าง เป็นการระดมทุนโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด โดยไม่มีการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ 2. ปัญหาเรื่องที่ดินในการก่อสร้าง จำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ซึ่งต้องติดต่อกับหลายหน่วยงานในหลายกระทรวง ผ่านกระบวนการที่มีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลายาวนาน 3. ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนระบบรางที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังคงเผชิญกับอุปสรรคจากเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค อีกทั้งการผลักดันโครงการยังคงต้องอาศัยอำนาจของรัฐหรือการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง
จังหวัดเชียงใหม่ (โครงการระบบขนส่งมวลชน จังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วง โรงพยาบาลนครพิงค์ – แยกแม่ เหิยะสมานสามัคคี)	การรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)	30,964.43 ล้านบาท	ความก้าวหน้าของการ ดำเนินโครงการ ร้อยละ 13.25 คิดเป็นความสำเร็จ ร้อยละ 100	1. ปัญหาการจัดตั้งองค์กรที่เหมาะสมเพื่อการบริหารระบบขนส่ง ซึ่งการบริหารจัดการหลายหน่วยงานขาดการบูรณาการและในแต่ละหน่วยงานต่างก็มีเป้าหมายในการบริหารจัดการแตกต่างกัน 2. ปัญหาการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท เนื่องจากผลของการจัด โครงสร้างระบบราชการทางปกครอง ซึ่งในแต่ละกรมที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ต่างมีอำนาจตามกฎหมายของตนเอง และในแต่ละกรมต่างก็

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

จังหวัด / ชื่อโครงการ	หน่วยงานจัดทำโครงการ	งบประมาณในการก่อสร้าง	การดำเนินงาน	ปัญหาในระหว่างการก่อสร้าง
จังหวัดนครราชสีมา (โครงการระบบขนส่งมวลชน จังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน – สถานี คู่มือและพัฒนาศูนย์บ้าน นารีสวัสดิ์)	การรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)	6,966.65 ล้านบาท	ความก้าวหน้าของการ ดำเนินโครงการ ร้อยละ 13.25 คิดเป็นความสำเร็จ ร้อยละ 100	สามารถกำหนดนโยบายของกรมเอง ดังนั้น จึงส่งผลให้การทำงานร่วมกัน ไม่เกิดการประสานงานกัน 3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กร และกฎหมายที่กำหนด อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานขาดการบูรณาการกัน โดยแต่ละหน่วยงานต่าง มีอำนาจตามกฎหมายของตนเอง 4. ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ โดย รฟม. ขอลงทุนรถไฟฟ้า ภูมิภาคเพราะทำหลายโครงการกระทบจราจร เนื่องจากต้องรอให้ โครงการนำร่องในจังหวัดภูเก็ตเริ่มดำเนินการก่อน 1. การวางแผนเส้นทางรถไฟฟ้าไม่ครอบคลุมความต้องการของคนในพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์และลักษณะเฉพาะของจังหวัด การที่รฟม. จะมาลงทุนรถไฟฟ้ารางเบาในโคราช แต่ไม่เข้าใจพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ใน จังหวัดได้ดีเท่ากับคนในพื้นที่ ทำให้การวางแผนเส้นทางรถไฟฟ้ารางเบาไม่ ตอบโจทย์คนในพื้นที่ 2. ไม่มีการจัดช่องทางติดต่อเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น อย่างเหมาะสม 3. จังหวัดราชสีมามีโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการหลาย โครงการ แต่ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใน ปัจจุบันมีการดำเนินโครงการในจังหวัดขอนแก่น ข้างแยะ อาติ รถไฟความเร็ว

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

จังหวัด / ชื่อโครงการ	หน่วยงานจัดทำโครงการ	งบประมาณในการก่อสร้าง	การดำเนินงาน	ปัญหาในระหว่างการก่อสร้าง
จังหวัดภูเก็ต (โครงการระบบขนส่งมวลชน จังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยาน นานาชาติภูเก็ต- ห้าแยกฉลอง	การรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)	35,201 ล้านบาท	ความก้าวหน้าของการ ดำเนินโครงการ ร้อยละ 24 คิดเป็นความสำเร็จ ร้อยละ 100	รถไฟทางคู่ และรถไฟรางเบา แต่ไม่มีการประสานงานกันระหว่าง หน่วยงาน ทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นจุดจอดและ การจราจร 4. ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้มีข้อสั่งการ ให้ รฟม. ทบทวนความเหมาะสมของเทคโนโลยีรถไฟฟ้าเพื่อลดต้นทุน โครงการ จึงอาจจะส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้าไปอีก 1. การวางแผนในการดำเนินโครงการไม่มีประสิทธิภาพ โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้การศึกษาแนวทางการ นำระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าแบบ EBRT มาใช้ในจังหวัดภูเก็ตในระยะแรก เพื่อให้สามารถรองรับการจัดงาน EXPO 2028 Phuket Thailand ในปี พ.ศ. 2571 ได้ทันเวลา แต่ประชาชนยังเห็นควรให้มีการกำหนดแผน ระยะเวลาการดำเนินโครงการให้ชัดเจน เนื่องจากที่ผ่านมาการศึกษา ความเป็นไปได้ของโครงการแล้วหลายครั้ง แต่ยังไม่มีการดำเนินการลงทุน หากการดำเนินโครงการล่าช้าไปอีก อาจทำให้ผลการศึกษาหรือเทคโนโลยี ที่กำหนดไว้ล้าสมัย และต้องกลับมาศึกษาใหม่ ซึ่งที่ผ่านมาโครงการ ดังกล่าวมีการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 - 4 ครั้ง ใช้ระยะเวลารวม 15 - 20 ปี ส่งผลให้เกิดการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของ จังหวัดภูเก็ตในหลายด้าน 2. ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้มีข้อ

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

จังหวัด / ชื่อโครงการ	หน่วยงานจัดทำโครงการ	งบประมาณในการก่อสร้าง	การดำเนินงาน	ปัญหาในระหว่างการก่อสร้าง
จังหวัดพิษณุโลก (โครงการระบบขนส่งมวลชน จังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง ช่วง มหาวิทยาลัยพิษณุโลก – ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัล พิษณุโลก)	การรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)	1,517.76 ล้านบาท	ความก้าวหน้าของการ ดำเนินโครงการ ร้อยละ 3.37 คิดเป็นความสำเร็จ ร้อยละ 100	สั่งการให้ รฟม. ทบทวนความเหมาะสมของเทคโนโลยีรถไฟฟ้าเพื่อลด ต้นทุนโครงการ ยังไม่มีแผนงานการดำเนินงานโครงการที่ชัดเจน

ที่มา ผู้วิจัยทำเอง

4.3 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกในพื้นที่เขตจังหวัด เชียงราย

จังหวัดเชียงรายมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เอื้อประโยชน์ต่อการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเพื่อรองรับนโยบายระดับประเทศและระดับภูมิภาค จนกระทั่งในปัจจุบัน จังหวัดเชียงรายได้กลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้า การคมนาคม และการท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคเหนือ การพัฒนาเมืองเชียงรายอย่างต่อเนื่องได้ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในอดีต พื้นที่ของเมืองเชียงรายมีลักษณะเป็นที่โล่งว่างเปล่า ชุมชนยังมีความหนาแน่นต่ำ ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมมีอยู่อย่างจำกัด และประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยอาศัยแหล่งน้ำสาธารณะเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดเชียงรายเป็นฐานเศรษฐกิจและเป็นประตูการค้าสำคัญ เพื่อสนับสนุนการค้าการลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวตามแนวเขตเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ จากนโยบายดังกล่าว เมืองเชียงรายจึงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สนามบิน ทางหลวงสายเอเชีย สถานศึกษา ห้างสรรพสินค้า โรงแรม ที่พัก รวมถึงการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่⁵⁷⁵

อย่างไรก็ดี ระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงรายยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเพียงพอ ส่งผลให้การให้บริการขาดความสะดวกสบายและความปลอดภัย ไม่มีตารางการเดินรถที่แน่นอน และอาจก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ นอกจากนี้ ระบบขนส่งมวลชนในปัจจุบันยังไม่รองรับการเข้าถึงของผู้สูงอายุและผู้พิการได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนตัวเป็นหลักในการเดินทาง ขณะที่ประชาชนจากนอกพื้นที่และนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมายังจังหวัดเชียงรายยังคงประสบปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ทั้งที่จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญในฐานะเขตแดนเหนือสุดของประเทศไทย อีกทั้ง ยังเป็นเมืองเก่าแก่ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานกว่า 700 ปี และมีศิลปวัฒนธรรมที่โดดเด่น ซึ่งส่งเสริมให้จังหวัดเชียงรายเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวจากทั่วทุกมุมโลก เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2566 องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ประกาศให้จังหวัดเชียงรายเป็น เมืองสร้างสรรค์ด้านการออกแบบ (City of Design) ซึ่งเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยได้รับการบรรจุเข้าเป็นหนึ่งในเครือข่ายเมืองสร้างสรรค์ระดับโลก (UNESCO

⁵⁷⁵ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย, *สถานการณ์จังหวัดเชียงราย* (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย 2564) 5.

Creative Cities Network: UCCN) ประจำปี 2566⁵⁷⁶ นอกจากนี้ จังหวัดเชียงรายยังมีบทบาทสำคัญในด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนของประเทศ อันเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เทศบาลนครเชียงรายได้รับการคัดเลือกเข้ารับรางวัล The World Smart Cities Awards ซึ่งมอบให้แก่เมืองที่มีแนวคิดริเริ่มและนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยได้รับรางวัลดังกล่าวเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2564 จากผู้อำนวยการโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อมนุษยชาติแห่งสหประชาชาติ ณ หอประชุมใหญ่ SCWC เมืองบาร์เซโลนา ประเทศสเปน⁵⁷⁷ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังคงไม่มีนโยบายที่ชัดเจนและไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงราย แม้ว่าระบบคมนาคมที่มีประสิทธิภาพจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการเติบโตของเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

4.3.1 ระบบขนส่งมวลชนทางระบบถนน

4.3.1.1 ปัญหาด้านสภาพของยานพาหนะ

ยานพาหนะที่ให้บริการขนส่งสาธารณะในจังหวัดเชียงรายมีสภาพเก่าและมีประเภทของยานพาหนะที่ให้บริการอย่างจำกัด โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วย รถโดยสารประจำทาง รถสองแถว และรถเมล์ ทั้งนี้ สภาพของยานพาหนะบางคันยังไม่เหมาะสมต่อการให้บริการแก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น การขาดอุปกรณ์อำนวยความสะดวก เช่น พัดลม หรือเครื่องปรับอากาศ เบาะที่นั่งชำรุด และปัญหาด้านเครื่องยนต์ที่อาจขัดข้องระหว่างการเดินทาง นอกจากนี้ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สภาพถนนที่ชำรุดและขรุขระ ส่งผลให้การเดินทางล่าช้าและต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่

4.3.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการของพนักงานและผู้ประกอบการ

พนักงานที่ให้บริการบนรถขนส่งมวลชนสาธารณะบางคนยังขาดจิตสำนึกในการให้บริการ เช่น การพูดจาที่ไม่สุภาพ การสูบบุหรี่ในรถโดยสาร รวมถึงการขาดความรู้ในการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารกับผู้โดยสารต่างชาติ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการบางรายยังมีพฤติกรรมฉวยโอกาสในการปรับขึ้นค่าโดยสารในช่วงที่ราคาน้ำมันสูงขึ้น หรือเก็บค่าโดยสารเกินกว่าที่กำหนดไว้

4.3.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับเส้นทางและความถี่ในการให้บริการ

เส้นทางในการเดินทาง ช่วงเวลาในการให้บริการ และความถี่ของการให้บริการในปัจจุบันยังคงมีจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ เช่น เส้นทางระหว่างเชียงรายและแม่สาย ควรมีการเพิ่มจำนวนรถโดยสารในช่วงวันเสาร์-อาทิตย์ ช่วงเทศกาลท่องเที่ยว และช่วงเวลาเย็น เพื่อ

⁵⁷⁶ MATICHON ONLINE, ‘ยูเนสโกประกาศ เชียงราย-สุพรรณ เมืองสร้างสรรค์โลกปี 66 อพท. เล็งพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวยั่งยืน’ (1 พฤศจิกายน 2566) <https://www.matichon.co.th/economy/news_4262484> สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁷⁷ เทศบาลนครเชียงราย, ‘เทศบาลนครเชียงราย ก้าวสู่เมืองอัจฉริยะด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน’ (2 เมษายน 2564) <<https://chiangraicity.go.th/news/detail/2491/data.html>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

รองรับการเดินทางที่มีจำนวนผู้โดยสารมากขึ้น นอกจากนี้ แนวคิดริเริ่มในการจัดตั้งโครงการรถไฟฟ้ารอบเมืองยังไม่ได้รับการตอบรับจากประชาชนอย่างเพียงพอ⁵⁷⁸

4.3.1.4 ปัญหาการขาดแคลนผู้ประกอบการมาลงทุน

การขาดแคลนผู้ลงทุนในด้านการขนส่งทำให้ระบบขนส่งไม่สามารถรองรับความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ จากข้อมูลที่มีอยู่ ปัจจุบันมีบริษัทที่ดำเนินธุรกิจด้านนี้จำนวนค่อนข้างน้อย ส่งผลให้การแข่งขันในตลาดมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งทำให้การปรับปรุงสภาพของยานพาหนะยังคงไม่เพียงพอต่อความคาดหวังของผู้ใช้บริการ⁵⁷⁹

4.3.1.5 ระบบขนส่งมวลชนในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

1. ปัญหาความสะดวกและความปลอดภัย

การที่รถขนส่งสาธารณะในจังหวัดเชียงรายมีสภาพเก่า และการขึ้นรถค่อนข้างยากลำบาก เช่น รถเมล์และรถสองแถว ทำให้บริการรถโดยสารไม่สามารถรองรับความต้องการของผู้สูงอายุและผู้พิการได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้ผู้สูงอายุและผู้พิการต้องหันไปใช้บริการรถยนต์รับจ้าง เช่น รถแท็กซี่ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และหากไม่มีทุนทรัพย์ก็ไม่สามารถใช้บริการได้ ผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงรายจึงต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนตัวในการเดินทางเป็นหลัก

2. ปัญหาเรื่องความตรงต่อเวลา

กำหนดเวลาในการเดินทางยังไม่มีความแน่นอน และการเดินทางไม่เป็นไปตามตารางเวลาที่กำหนด ทำให้รถถึงจุดหมายปลายทางช้ากว่ากำหนด หรือบางครั้งรถหมดก่อนเวลาที่กำหนดไว้

3. ปัญหาเรื่องราคาค่าโดยสาร

ปัญหาการกำหนดราคาในปัจจุบันยังขาดความชัดเจนและมาตรฐานที่แน่นอน โดยเฉพาะในกรณีของรถที่ให้บริการในเขตอำเภอเมือง นอกจากนี้ การจองตัวยังไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับเที่ยวเดินรถ หรือไม่สามารถเข้าถึงตารางการเดินทางในภาษาอังกฤษได้ ทำให้ผู้ใช้บริการขาดความสะดวกในการวางแผนการเดินทาง อีกทั้ง ยังพบปัญหาารถถึงจุดหมายปลายทางช้ากว่ากำหนด หรือในบางครั้งรถหมดก่อนเวลาที่กำหนด⁵⁸⁰

4. ปัญหาเรื่องระบบบริการพื้นฐานในแหล่งท่องเที่ยวยังไม่เพียงพอและขาดการเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพ

⁵⁷⁸ เทิดชาย ช่วยบำรุง, 'เชียงรายรำลึก: รากฐานสู่อนาคตการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน' (2558) 55 วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 158, 167.

⁵⁷⁹ พิมพ์ ตรีสอน, 'โครงการประสิทธิภาพของระบบขนส่งมวลชนทางบก จังหวัดเชียงราย' (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 2550 20-25.

⁵⁸⁰ สุทธิพร เปี่ยมสุพรรณกิจ และคณะ, 'ศักยภาพด้านคมนาคมขนส่งสาธารณะนักท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย' (มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 2552) 47.

ปัญหาของจังหวัดเชียงรายมีความคล้ายคลึงกับเมืองทั่วประเทศที่พึ่งพาถนนและรถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลัก เมื่อพื้นที่ถนนไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด โดยเส้นทางพหุโยธินที่เชื่อมเมืองเชียงรายกับชายแดนแม่สายทำให้รถจำนวนมากที่มาจากจังหวัดอื่นต้องวิ่งผ่านเมืองและอ้อมเมืองไปตามถนนวงแหวนที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับพฤติกรรมการใช้รถ การเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดเชียงรายและจังหวัดอื่น ๆ มีตัวเลือกการเดินทางเพียงไม่กี่รูปแบบ ได้แก่ รถยนต์ส่วนบุคคล รถทัวร์ และเครื่องบินเท่านั้น ซึ่งในฐานะที่จังหวัดเชียงรายเป็นหัวเมืองชายแดนสำคัญ การขาดระบบรางที่เชื่อมต่อทำให้เกิดความกังวล เนื่องจากระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง

ทั้งนี้ จังหวัดเชียงรายมีการใช้บริการขนส่งสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ อย่างจำกัด โดยเฉพาะการให้บริการรถสองแถวที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และไม่สามารถตอบสนองวิถีชีวิตที่ผู้คนส่วนใหญ่ใช้รถยนต์และจักรยานยนต์ส่วนตัวเป็นหลัก นอกจากนี้ การดำเนินการเดินรถส่วนใหญ่ยังอยู่ในมือของภาคเอกชน ไม่ใช่ภาครัฐท้องถิ่นอย่างเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ที่มีอำนาจควบคุมการขนส่งทางบกในจังหวัดเชียงรายคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและขนส่งจังหวัดเชียงราย⁵⁸¹

4.3.2 ระบบขนส่งมวลชนระบบราง (โครงการก่อสร้างทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ)

4.3.2.1 ความเป็นมาในการดำเนินโครงการ

โครงการก่อสร้างทางรถไฟ สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ เป็นโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายใหม่ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ริเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดยปัจจุบัน เส้นทางนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปี พ.ศ. 2558 – 2565 ในแผนงาน 1 การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง ระยะที่ 3 เพื่อเพิ่มศักยภาพการให้บริการขนส่งระบบราง สนับสนุนการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า รองรับจำนวนผู้โดยสารและปริมาณการขนส่งสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องตามนโยบายการพัฒนาระบบขนส่งโลจิสติกส์ และแผนการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่สนับสนุนให้มีการใช้ระบบขนส่งทางราง เพื่อช่วยลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ลดมลพิษ ลดต้นทุนการขนส่งสินค้า และสามารถประหยัดการใช้พลังงานของประเทศได้ในระยะยาว ทั้งนี้ คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ รฟท.) ในคราวประชุมครั้งที่ 6/2559 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 ได้มีมติเห็นชอบให้ รฟท. นำเสนอโครงการก่อสร้างของทางรถไฟสายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ ต่อกระทรวงคมนาคม เพื่อเสนอ

⁵⁸¹ ไทยรัฐออนไลน์, 'เทศบาลนครเชียงราย เมืองปลายทางของประเทศที่ยังไร้ระบบรางและแหล่งงานดี ๆ' (8 พฤศจิกายน 2565) <<https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/102364>> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

คณะรัฐมนตรีขออนุมัติดำเนินการก่อสร้าง ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4 (8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จึงมีความจำเป็นต้องนำเสนอโครงการก่อสร้างทางรถไฟ สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ ของ รฟท. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการเพื่อให้ รฟท. สามารถดำเนินการได้ตามแผนต่อไป⁵⁸²

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 อนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ดำเนินโครงการก่อสร้างทางรถไฟ สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ มูลค่าโครงการ 85,345 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 7 ปี ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและสามารถเปิดให้บริการประชาชนได้ในปี พ.ศ. 2571 ทั้งนี้ เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จจะเป็นการสร้างสถิติใหม่โดยจะมีอุโมงค์รถไฟที่มีความยาวที่สุดในประเทศไทย⁵⁸³

4.3.2.2 แนวเส้นทางของโครงการ

เส้นทางโครงการอยู่ในพื้นที่ 4 จังหวัดทางภาคเหนือ ดังนี้

1. จังหวัดแพร่ ระยะทาง 77.20 กิโลเมตร มี 6 สถานี คือ เด่นชัย สูงเม่น แพร่ แม่คำมี หนองเสี้ยว และสอง
2. จังหวัดลำปาง ระยะทาง 52.40 กิโลเมตร มี 3 สถานี คือ แม่ตึบ จาว และปางเตา
3. จังหวัดพะเยา ระยะทาง 54.01 กิโลเมตร มี 6 สถานี คือ มหาวิทยาลัยพะเยา บ้านโถก หวาก พะเยา ดงเจน บ้านร้อง และบ้านใหม่
4. จังหวัดเชียงราย ระยะทาง 139.40 กิโลเมตร มี 11 สถานี คือ ป่าแดด ป่าแงะ บ้านโป่งเกลือ สันป่าเหียง เชียงราย ทุ่งก่อ เวียงเชียงราย ชุมทางบ้าน ป่าซาง บ้านเกียง ศรีดอนชัย และเชียงของ⁵⁸⁴

⁵⁸² สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 'โครงการการศึกษาทบทวนความเหมาะสมโครงการก่อสร้างทางรถไฟ สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ' (ม.ป.ป.) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2560-08/25600822-SumProjectSheet.pdf> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

⁵⁸³ การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'รถไฟทางคู่ เด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ เส้นทางสายใหม่... เปิดประตูการค้าชายแดน ภายเหนือ เชื่อมลาว - จีนได้' (ม.ป.ป.) <<https://www.srt-denchai-chiangrai-chiangkhong.com/รายละเอียดโครงการ2>> สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2568.

⁵⁸⁴ เพ็ญอ้าง 254.

4.3.2.3 วงเงินในการลงทุน

ตารางที่ 4.6 วงเงินในการลงทุนโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ

ประเภทค่าใช้จ่าย	มูลค่า (ล้านบาท)
ค่าจ้างที่ปรึกษาสำรวจสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืน	145.00
ค่าเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	10,660.00
ค่าจ้างที่ปรึกษาจัดการประกวดราคา	15.00
ค่าก่อสร้าง สัญญาที่ 1	26,704.00
ค่าก่อสร้าง สัญญาที่ 2	28,735.00
ค่าก่อสร้าง สัญญาที่ 3	17,482.00
ค่าจ้างที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง	1,604.00
รวม	85,345.00

ที่มา สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (2567)

4.3.2.4 ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ

ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2568 โครงการรถไฟทางคู่สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ มีความคืบหน้าในการดำเนินการก่อสร้างร้อยละ 25 โดยได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินและส่งมอบพื้นที่สำหรับการก่อสร้างแล้วกว่าร้อยละ 80 กรมการขนส่งทางรางได้ทำรายงานความคืบหน้าของโครงการและยืนยันว่า การก่อสร้างดำเนินไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยเฉพาะในส่วนของระบบระบายน้ำและมาตรการป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ โดยบริษัท TEAM GROUP ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้าง ตรวจสอบผลงาน บริหารโครงการ และกำกับดูแลงานก่อสร้างเพื่อให้โครงการเสร็จสมบูรณ์ตามกรอบระยะเวลาและงบประมาณที่กำหนด โดยโครงการมีแผนที่จะเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2571⁵⁸⁵

ทั้งนี้ โครงการแบ่งการก่อสร้างออกเป็น 3 สัญญา ประกอบด้วย

1. สัญญาที่ 1 ช่วงเด่นชัย-งาว มีระยะทางรวม 103.7 กิโลเมตร โดยมีกิจการร่วมค้า ไอทีดี-เนวาร์ตน์ เป็นผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้าง มูลค่างาน 26,560 ล้านบาท ณ เดือนเมษายน 2567 โครงการมีความคืบหน้ารวมร้อยละ 9.165 ซึ่งเร็วกว่ากำหนดการร้อยละ 4.681 (ตามแผนงานที่กำหนดไว้ร้อยละ 4.484) ระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญากำหนดไว้ 2,160 วัน (71 เดือน) โดยเริ่ม

⁵⁸⁵ โครงการรถไฟทางคู่ เด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ, 'ประวัติและความคืบหน้า' (ม.ป.ป.) <<https://biochem.flas.kps.ku.ac.th/rft/DenchaiChiangrai.pdf>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568.

ดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 และมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2571

2. สัญญาที่ 2 ช่วงงาว-เชียงราย มีระยะทางรวม 132 กิโลเมตร โดยมี กิจการร่วมค้า ซีเคเอสที-ดีซี 2 เป็นผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้าง มูลค่างาน 26,890 ล้านบาท ณ เดือนเมษายน 2567 โครงการมีความคืบหน้ารวมร้อยละ 10.816 ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดการร้อยละ 0.421 (ตามแผนงานที่กำหนดไว้ร้อยละ 11.237) ระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญากำหนดไว้ 2,160 วัน (71 เดือน) โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 และมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2571

3. สัญญาที่ 3 ช่วงเชียงราย-เชียงของ มีระยะทางรวม 87 กิโลเมตร โดยมี กิจการร่วมค้า ซีเคเอสที-ดีซี 3 เป็นผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้าง มูลค่างาน 19,385 ล้านบาท ณ เดือนเมษายน 2567 โครงการมีความคืบหน้ารวมร้อยละ 7.792 ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดการร้อยละ 5.188 (ตามแผนงานที่กำหนดไว้ร้อยละ 12.980) ระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญากำหนดไว้ 2,160 วัน (71 เดือน) โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 และมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2571⁵⁸⁶

4.3.2.5 ปัญหาการดำเนินโครงการ

ในระหว่างการดำเนินการโครงการดังกล่าวเกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. ปัญหาการเวนคืนที่ดิน

การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่⁵⁸⁷ เนื่องจากการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากที่ดินของประชาชน รวมทั้งอาจมีความไม่พอใจจากชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสูญเสียทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตที่เคยคุ้นเคย ทำให้ต้องมีการเจรจาและดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายอย่างระมัดระวังเพื่อหาทางออกที่เหมาะสม

2. การเริ่มต้นงานของผู้รับเหมางานอาณัติสัญญาฯ ล่าช้า

เนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามแผน ส่งผลให้ผู้รับจ้างงานโยธาได้รับการมอบหมายงานก่อนผู้รับจ้างงานอาณัติสัญญาฯ ถึง 2 ปี ซึ่งในทางปกติแล้ว การมอบหมายงานทั้งสองประเภทควรดำเนินไปพร้อมกัน ทำให้ผู้รับจ้างงานโยธาขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งระบบอาณัติสัญญาฯ และเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างงานโยธาต้องขอขยายเวลาการก่อสร้าง นอกจากนี้ยัง

⁵⁸⁶ ผู้จัดการออนไลน์, 'อัปเดตรถไฟทางคู่ "เด่นชัย-เชียงของ" คืบหน้า 9% เร็วกว่าแผน 0.171% เวนคืนส่งมอบพื้นที่กว่า 80%' (10 พฤษภาคม 2567) <<https://mgronline.com/business/detail/9670000040316>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568.

⁵⁸⁷ โครงการรถไฟทางคู่ เด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ (เชิงอรรถ 585).

ส่งผลให้การเปิดให้บริการเดินรถแก่ประชาชนล่าช้า เนื่องจากต้องรอจนกว่าผู้รับจ้างงานอาณัติสัญญาจะดำเนินการเสร็จสิ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ⁵⁸⁸

4.4 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา สภาพปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกและโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก พบว่ามีอุปสรรคทั้งในด้านนโยบาย กฎหมาย หรือปฏิบัติ ส่งผลให้การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงราย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก ซึ่งปัญหาที่พบ มีดังนี้

4.4.1 สภาพปัญหาด้านนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.1.1 ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนา

ระบบขนส่งมวลชนเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ควรได้รับการพัฒนาให้สามารถรองรับการเข้าถึงของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันระบบขนส่งมวลชนของประเทศไทยยังคงประสบปัญหาอย่างมาก อันเป็นผลมาจากแนวนโยบายการลงทุนของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการก่อสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่รถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนตัวนำไปสู่ปัญหาการจราจรติดขัดอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่พื้นที่ต่างจังหวัดยังขาดระบบขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ปัญหาหลักของระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยสามารถจำแนกออกเป็น 5 ประการได้แก่

1. ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการพัฒนา นโยบายของภาครัฐไม่ได้มีการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการขนส่งมวลชนทั้งในภาครัฐและเอกชน ทำให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเอง ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการ นอกจากนี้การวางผังเมืองที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างยั่งยืน ยังเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงระบบโดยรวม

⁵⁸⁸ สำนักข่าวอินโฟเควสท์, ‘รฟท.แจงไม่แตกสัญญาย่อยประมูลรถไฟฟ้าทางคู่เด่นชัย-เชียงของช่วยลดค่าใช้จ่าย ‘ไม่ทับซ้อน’ (18 มิถุนายน 2564) <<https://www.ryt9.com/s/iq03/3232719>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568.

2. การกระจายผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนและทางหลวงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ขณะที่ผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะได้รับประโยชน์ในสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก

3. ภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นธรรม ประชาชนที่มีรายได้น้อยต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพ

4. ความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดิน กลุ่มผู้มีอำนาจและนักลงทุนสามารถเข้าถึงที่ดินในทำเลที่ดี ส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งมุ่งเน้นไปยังพื้นที่ของกลุ่มคนเหล่านี้มากกว่าการกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ที่จำเป็นอย่างแท้จริง

5. ความแตกต่างของระยะเวลาในการเดินทาง – ผู้ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ เช่น รถเมล์ ต้องเผชิญกับความล่าช้าและปัญหาการจราจรติดขัด ขณะที่ผู้ที่มีกำลังซื้อสามารถเลือกใช้บริการรถไฟฟ้า ซึ่งมีความสะดวก รวดเร็ว และมีเสถียรภาพมากกว่า

สาเหตุสำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีระบบขนส่งมวลชนระบบรางที่พัฒนาแล้วมากกว่าภูมิภาคอื่น ได้แก่ การกระจุกตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรม ความหนาแน่นของประชากร และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ระบบขนส่งมวลชนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ขณะที่ประชาชนในต่างจังหวัดยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาหลักของระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยมีรากฐานมาจากนโยบายระดับชาติที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครเป็นหลัก มากกว่าการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค ส่งผลให้ระบบขนส่งมวลชนระบบรางมีการกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ขณะที่ประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่มีความคุ้นชินกับระบบขนส่งที่ด้อยประสิทธิภาพ ทำให้ขาดแรงกดดันในการเรียกร้องหรือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่จำเป็น ดังนั้น หากไม่มีการกระจายความเจริญอย่างเหมาะสมและการพัฒนานโยบายที่คำนึงถึงความเท่าเทียม ปัญหานี้จะยังคงดำเนินต่อไปและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

4.4.1.2 การจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณด้านการขนส่งในเมืองภูมิภาคควรได้รับการพิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (performance indicators) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการกระจุกตัวของงบประมาณในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลดังเช่นที่ผ่านมา

จากผลการศึกษาพบว่า ระบบขนส่งมวลชนในเมืองภูมิภาคได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่ต่ำมาก หนึ่งในสาเหตุสำคัญ คือการขาดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนในเมืองภูมิภาคในการกำหนดทิศทางการพัฒนา แม้ว่าระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญต่อการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษทางอากาศ ตลอดจนช่วยลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในภาพรวม แต่รัฐบาลยังคงเพิกเฉยต่อประเด็นเหล่านี้

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายและการจัดสรรงบประมาณระหว่างกรุงเทพมหานครกับพื้นที่ต่างจังหวัด ทั้งในระดับของการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาและการกระจายทรัพยากรด้านงบประมาณเพื่อการพัฒนาในแต่ละพื้นที่

เมื่อพิจารณาจากเอกสารงบประมาณของกระทรวงคมนาคม พบว่า มีรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเมืองภูมิกษาน้อยมาก โดยงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ทางหลวงหรือโครงการระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ปริมณฑล ทั้งนี้ จากการศึกษากรณีโครงการระบบรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดขอนแก่น (สายเหนือ-ใต้ ช่วงสำราญ-ท่าพระ) ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนประมาณ 30,000 ล้านบาท พบว่า การดำเนินการระดมทุนของโครงการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด โดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐเข้ามาสนับสนุนโดยตรง แม้ว่าบริษัทดังกล่าวจะสามารถระดมทุนและได้รับการสนับสนุนบางส่วนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากลักษณะของโครงการเป็นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ การรับภาระงบประมาณทั้งหมดโดยภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อการดำเนินการในระยะยาว

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีหรือตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁵⁸⁹ พบว่า ยังไม่มีเทศบาลตำบลใดแสดงความประสงค์หรือมีแนวคิดในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงราย ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลแม่สาย (ตำแหน่งปลัดเทศบาล) ให้ความเห็นไว้ว่า “เทศบาลมีขนาดเล็กและมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถดำเนิน

⁵⁸⁹ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุด (6) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย

โครงการขนาดใหญ่ เช่น ระบบรถไฟฟ้า ได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การผลักดันโครงการในลักษณะดังกล่าวอาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า หากอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีทรัพยากรและอำนาจที่ครอบคลุมกว่า”⁵⁹⁰

นายกเทศมนตรีตำบลแม่คำ ให้ความเห็นไว้ว่า “การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าในจังหวัดเชียงรายยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในด้านระเบียบและกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ซึ่งมีประชากรจำนวนน้อยและงบประมาณจำกัด การดำเนินโครงการขนาดใหญ่จึงเป็นไปได้ยาก”⁵⁹¹

นายกเทศมนตรีตำบลเวียงพางคำ ให้ความเห็นไว้ว่า “ปัญหาหลักที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำโครงการรถไฟฟ้าได้คือข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจากโครงการดังกล่าวต้องใช้งบลงทุนสูง โดยเฉพาะในขั้นตอนการก่อสร้าง ทั้งนี้ เทศบาลตำบลเวียงพางคำมีเงินสะสมอยู่เพียง 100 ล้านบาท และเงินอุดหนุนอีก 80 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ จำเป็นต้องพึ่งพาการลงทุนจากภาคเอกชนในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน”⁵⁹²

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลบ้านดู่ (ตำแหน่งวิศวกรโยธา) ให้ความเห็นไว้ว่า “ข้อจำกัดด้านงบประมาณถือเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากการพัฒนาระบบรางต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ทั้งในด้านการก่อสร้างและการบำรุงรักษา หากไม่สามารถสร้างรายได้จากการใช้งานได้เพียงพอเพื่อชดเชยค่าใช้จ่าย ก็อาจส่งผลให้เกิดภาระงบประมาณระยะยาวต่อจังหวัดเชียงราย”⁵⁹³ และ

สำหรับเทศบาลนครเชียงราย ตัวแทนนายกเทศมนตรี (หัวหน้าสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1) ให้ความเห็นไว้ว่า “ข้อจำกัดด้านงบประมาณมีหลายประการ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินซึ่งมีมูลค่าสูง อีกทั้งงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับยังขึ้นอยู่กับการจัดสรรจากหน่วยงานส่วนกลางในรูปแบบเงินอุดหนุน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 ของงบทั้งหมด และในบางปีอาจได้รับไม่ถึงจำนวนดังกล่าว ส่วนที่เหลือจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เทศบาลในต่างจังหวัดส่วนใหญ่ยังขาดงบประมาณที่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่พิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ซึ่งได้รับงบประมาณและมีความเป็นอิสระสูงกว่า ทั้งนี้ ตัวอย่างของจังหวัดขอนแก่นแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงการลักษณะนี้ ผ่านการร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับภาคเอกชน โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคเอกชนมีวิสัยทัศน์และความพร้อมในการสนับสนุนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

⁵⁹⁰ สัมภาษณ์ วรรณศิลป์ จีระภาค, ปลัด, สำนักงานเทศบาลตำบลแม่สาย, (เทศบาลตำบลแม่สาย, 13 ธันวาคม 2567).

⁵⁹¹ สัมภาษณ์ วาโย ด่านไทยวัฒนา, นายกเทศมนตรี, สำนักงานเทศบาลตำบลแม่ไร่, (เทศบาลตำบลแม่ไร่, 13 ธันวาคม 2567).

⁵⁹² สัมภาษณ์ ฉัตรชัย ชัยศิริ, นายกเทศมนตรี, สำนักงานเทศบาลตำบลเวียงพางคำ, (เทศบาลตำบลเวียงพางคำ, 19 ธันวาคม 2567).

⁵⁹³ สัมภาษณ์ ภคพงษ์ แสงกิจ, วิศวกรโยธา, สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านดู่, (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านดู่, 12 ธันวาคม 2567).

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เท่าเทียม เทศบาลนครเชียงรายได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดอื่นที่มีรายได้จากภาษีสูงกว่า เช่น สมุทรปราการ หรือ อบต.บางปู ซึ่งมีแหล่งรายได้จากอุตสาหกรรมและโรงงานที่สามารถจัดเก็บภาษีได้จำนวนมาก อีกทั้ง จังหวัดเชียงรายมีประชากรแฝงสูง แต่ประชากรที่ขึ้นทะเบียนตามทะเบียนราษฎรไม่ถึงแสนคน ทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ใช้บริการในพื้นที่ อีกทั้ง ยังพบเจอปัญหาความไม่แน่นอนของงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับมักทยอยมาเป็นช่วง ๆ และไม่ได้จัดสรรเป็นก้อนใหญ่ ทำให้การวางแผนโครงการระยะยาวทำได้ยาก”⁵⁹⁴

กล่าวโดยสรุป แนวโน้มการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเมืองภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมาดูเหมือนจะถูกปล่อยให้เป็นไปตามบริบทของความต้องการและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ โดยมีผู้ประกอบการเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพของประชาชนในแต่ละภูมิภาค

4.1.2.3 ความคุ้มค่าต่อการลงทุน

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับวงเงินลงทุนของโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก พบว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวมีวงเงินลงทุนในระดับค่อนข้างสูง โดยมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่หลักหลายพันล้านบาทไปจนถึงมากกว่าหมื่นล้านบาทต่อโครงการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะทาง แนวเส้นทาง จำนวนสถานี และรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานที่เลือกใช้ (เช่น ทางยกระดับหรือระดับดิน)

ดังนั้น ในกรณีที่มีการพิจารณาดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดอื่น โดยเฉพาะในบริบทของจังหวัดที่ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่มาก่อน จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการลงทุน โดยเฉพาะในประเด็นด้านผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการรายได้จากค่าโดยสาร และความเสี่ยงต่อการขาดทุนทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างยั่งยืนและไม่เป็นภาระต่อองค์กรคลังของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว

นอกจากนี้ ยังควรพิจารณาถึงบริบททางประชากร เศรษฐกิจ และการใช้ที่ดินในพื้นที่ เป้าหมายว่ามีความเหมาะสมเพียงพอที่จะรองรับระบบขนส่งมวลชนขนาดกลางถึงขนาดใหญ่หรือไม่

⁵⁹⁴ สัมภาษณ์ อุทธยา ทาคำมู, หัวหน้า, สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1, (สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1, 20 ธันวาคม 2567).

รวมถึงความพร้อมของประชาชนในการเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางจากยานพาหนะส่วนบุคคลมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการในระยะยาว

การออกแบบโครงการในลักษณะก้าวหน้า (phased development) หรือการเริ่มต้นจากขนาดเล็กในรูปแบบที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ก่อน แล้วจึงขยายระบบในอนาคตเมื่อมีความต้องการเพิ่มขึ้น อาจเป็นแนวทางที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนที่เกินตัวและเกิดความสูญเปล่าทางงบประมาณ โดยควรสนับสนุนการศึกษาโครงการในระยะเตรียมการอย่างรอบด้าน รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการ

4.4.2 สภาพปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.2.1 ปัญหาในเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความจำเป็นและมีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองและการปกครองของแต่ละชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจากแนวคิดและทฤษฎีทางการเมือง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการบริหารรัฐ ย่อมมีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับความผาสุก ความสะดวกในการดำรงชีวิต (Well-being) ตลอดจนสร้างความมั่นคงของชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะสามารถดูแลและจัดให้มีบริการสาธารณะครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศอย่างทั่วถึงอาจเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความล่าช้าในการดำเนินงาน ความไม่สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนข้อจำกัดด้านงบประมาณ (Budget) และบุคลากร ดังนั้น การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนเองจึงเป็นแนวทางที่ช่วยลดภาระของรัฐบาล และทำให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญในโครงสร้างการปกครองของประเทศ⁵⁹⁵ แม้ว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 249 ถึงมาตรา 254⁵⁹⁶ แต่เนื้อหาดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและเป็นอุปสรรคต่อ

⁵⁹⁵ สิวาพร สุขเอียด, ‘การปกครองส่วนท้องถิ่น’, (ม.ป.ป.) <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

⁵⁹⁶ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาเมืองต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการดำเนินการโดยตรง มาเป็นการสนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างการปกครองในปัจจุบัน โดยบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ถือเป็นองค์กรแรกที่แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของแนวทางดังกล่าว ผ่านการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางเป็นเป้าหมายหลักในการยกระดับศักยภาพของจังหวัด

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁵⁹⁷ เกี่ยวกับอุปสรรคที่ส่งผลให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำรถขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้างานเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายได้ พบว่า อุปสรรคส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากข้อจำกัดด้านกฎหมายและโครงสร้างการกระจายอำนาจ ยกตัวอย่างความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลแม่สาย (ตำแหน่งปลัดเทศบาล) ให้ความเห็นไว้ว่า “อุปสรรคสำคัญในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้า คือ ข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ส่งผลให้การตัดสินใจและดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่”⁵⁹⁸

นายกเทศมนตรีตำบลแม่คำ ให้ความเห็นไว้ว่า “อุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าในจังหวัดเชียงรายคือ ข้อจำกัดด้านกฎหมายและงบประมาณ เนื่องจากส่วนกลางยังไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ หลักการในปัจจุบันคือ “ทำอะไรทำได้หมดถ้ากฎหมายไม่ห้าม” แต่หากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ดำเนินการถือว่าทำไม่ได้ และหากดำเนินการโดยไม่มีกฎหมายรองรับ อาจถูกตรวจสอบและตั้งกรรมการสอบสวนในภายหลัง ผลกระทบจากระเบียบที่เข้มงวดนี้ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ทันเวลา แม้จะเห็นปัญหาชัดเจนและอยากแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่กลับถูกจำกัดด้วยขั้นตอนและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ต้องมีหลักฐานและเอกสารรองรับมากมาย แม้บางเรื่องจะมีอำนาจให้

⁵⁹⁷ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศบาลตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุต (6) เทศบาลตำบลบ้านตู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย

⁵⁹⁸ สัมภาษณ์ วรรณศิลป์ จีระกาศ (เชิงอรธ 590).

ดำเนินการได้ แต่ก็ไม่สามารถเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ได้ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ส่วนกลางยังมอบหมายภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยไม่ได้ส่งบุคลากรหรือจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมมาให้ ทำให้ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการทำงานและสามารถดำเนินการได้เพียงเล็กน้อย ทั้งที่ท้องถิ่นเปรียบเสมือนประเทศหนึ่งที่ต้องดูแลประชาชนในทุกด้าน แต่กลับไม่ได้รับอำนาจหรือทรัพยากรที่เพียงพอ

ยิ่งไปกว่านั้น ระเบียบและข้อกำหนดที่เขียนโดยส่วนกลางมีลักษณะเหมือนการตัดเสื้อเพียงตัวเดียวให้ท้องถิ่นทั้ง 7,000 กว่าแห่งทั่วประเทศสวมใส่ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของบริบทในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้ระเบียบดังกล่าวไม่ตอบโจทย์ความต้องการและข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่ หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน ทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นต้องเผชิญกับข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ”⁵⁹⁹

นายกเทศมนตรีตำบลแม่จัน ให้ความเห็นไว้ว่า “โครงการเกี่ยวกับรถไฟฟ้าต้องได้รับความเห็นชอบจากหลายหน่วยงาน เช่น กรมทางหลวง ซึ่งบางครั้งอาจมีข้อจำกัดหรือกฎระเบียบที่ต้องปรับแก้ เช่น กรณีของเทศบาลตำบลแม่จันที่ต้องการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจระดับกรม กระบวนการดังกล่าวมักต้องใช้เวลาและความพยายามในการประสานงานหลายขั้นตอน รวมถึงการจัดทำเอกสาร การประชุมหารือ และการอนุมัติจากหลายหน่วยงาน ซึ่งสร้างความล่าช้าและเพิ่มความซับซ้อนในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ยังสะท้อนถึงข้อจำกัดในด้านอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระโดยไม่พึ่งพาหน่วยงานระดับสูง”⁶⁰⁰

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลท่าสุต (ตำแหน่งนิติกร) ให้ความเห็นไว้ว่า “อุปสรรคสำคัญในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้าโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายคือ ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะซึ่งมีได้อยู่ภายใต้อำนาจโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติยังขาดศักยภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เช่น นายช่างหรือวิศวกร นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาในเชิงการลงทุนของภาครัฐว่าโครงการดังกล่าวจะมีความคุ้มค่าหรือไม่”⁶⁰¹

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสามารถและความพร้อมในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนระบบรางในพื้นที่ของตน แต่ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคจาก

⁵⁹⁹ สัมภาษณ์ วาโย ด่านไทยวัฒนา (เชิงอรรถ 591).

⁶⁰⁰ สัมภาษณ์ เสกสรร จันทร์ธิระติกุล, นายกเทศมนตรี, สำนักงานเทศบาลตำบลแม่จัน, (สำนักงานเทศบาลตำบลแม่จัน, 18 ธันวาคม 2567).

⁶⁰¹ สัมภาษณ์ จตุพล ข่านัญญา, นิติกร, สำนักงานเทศบาลตำบลท่าสุต, (สำนักงานเทศบาลตำบลท่าสุต, 20 ธันวาคม 2567).

เงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ โครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานราชการ จำเป็นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้าและไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด

4.4.2.2 ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประกอบขนส่งทางราง

ประเทศไทยได้มีการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง (ร่างมาตรา 40 ถึง มาตรา 70) โดยมีขอบเขตในการกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 5 ส่วน⁶⁰² สำหรับการขออนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางราง กฎหมายได้กำหนดให้การดำเนินกิจการขนส่งทางรางต้องอยู่ภายใต้ระบบการอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ โดยประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางรางแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ใบอนุญาตประกอบกิจการรางเพื่อการขนส่ง (2) ใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถขนส่งทางราง (3) ใบอนุญาตประกอบกิจการรางเพื่อการขนส่งและการเดินรถขนส่งทางราง และ (4) ใบอนุญาตประกอบกิจการเกี่ยวเนื่องอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางรางต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการ นอกจากนี้ ใบอนุญาตแต่ละประเภทจะมีอายุการใช้งานตามที่กฎหมายกำหนด และการต่ออายุใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง อธิบดีมีอำนาจในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หากพบว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายหรือมีพฤติกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบขนส่งทางราง⁶⁰³

จากการศึกษา พบว่า ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีของระบบรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค หากร่างพระราชบัญญัติการ

⁶⁰² ประเทศไทยมีการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.... เกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง (หมวด 4 ร่างมาตรา 40 ถึง มาตรา 70) โดยมีขอบเขตในการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางไว้ 5 ส่วนประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การขออนุญาตประกอบกิจการทางราง (ร่างมาตรา 38 ถึงร่างมาตรา 53) ส่วนที่ 2 หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการขนส่งทางราง (ร่างมาตรา 54 ถึงร่างมาตรา 62) ส่วนที่ 3 การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าบริการ (ร่างมาตรา 63 ถึงร่างมาตรา 66) ส่วนที่ 4 การเชื่อมต่อรางเพื่อการขนส่งทางรางร่วมกัน (ร่างมาตรา 67 ถึงร่างมาตรา 70) และส่วนที่ 5 การจัดสรรความจุ ตารางเวลาการเดินรถขนส่งทางรางและเส้นทาง (ร่างมาตรา 71 ถึงร่างมาตรา 83)

⁶⁰³ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.

ขนส่งทางราง พ.ศ. ... มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเป็นผู้ประกอบการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางได้ตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการ และเสนอเรื่องต่อกรมการขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาในเบื้องต้น จากนั้นกรมการขนส่งทางรางจะเสนอแผนโครงการต่อคณะกรรมการนโยบายขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการในลำดับถัดไป เมื่อแผนพัฒนาการขนส่งทางรางได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการแล้ว กรมการขนส่งทางรางจะเป็นผู้จัดสรรโครงการตามแผนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน

ในปัจจุบัน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเป็นผู้ประกอบการให้บริการระบบขนส่งมวลชนทางราง จะต้องดำเนินการจัดทำแผนโครงการรถไฟฟ้าและนำเสนอแผนดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521⁶⁰⁴ จากโครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พบว่า การกำหนดแนวทางการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางยังขาดองค์การที่มีหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมโดยตรงในระดับพื้นที่ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ และอาจไม่สอดคล้องกับบริบทหรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

4.4.2.3 กฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการระบบขนส่งทางรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำโครงการรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณาและอาศัยกฎหมายหลายฉบับในการดำเนินการ ทั้งในระดับกฎหมายแม่บท กฎหมายเฉพาะทาง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน อย่างไรก็ตามพบว่าโครงการดังกล่าวยังเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการระบบขนส่งทางรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่มีบทบัญญัติที่ระบุอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดให้มีหรือดำเนินกิจการระบบขนส่งทางรางได้โดยตรง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่มีขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองซับซ้อน

⁶⁰⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 5

ใช้ระยะเวลานาน และจำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การดำเนินโครงการระบบรางโดยท้องถิ่นประสบความยุ่งยากและข้อจำกัดในหลายมิติ

ในส่วนพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2562 ยังไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการดำเนินโครงการร่วมลงทุนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน อีกทั้งกระบวนการเสนอและพิจารณาโครงการร่วมลงทุนยังมีความซับซ้อนและขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวและศักยภาพในการดำเนินโครงการระบบรางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ทั้งนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการขาดกลไกบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในระดับชาติ เช่น การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) หรือกระทรวงคมนาคม ที่ยังไม่มีช่องทางหรือรูปแบบความร่วมมืออย่างเป็นทางการหรือชัดเจน ซึ่งทำให้การริเริ่มหรือดำเนินโครงการระบบรางในระดับพื้นที่ต้องเผชิญกับความล่าช้า การขาดการสนับสนุนเชิงเทคนิค และการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ

ด้วยข้อจำกัดข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐควรพิจารณาทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการระบบขนส่งทางรางได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ ทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่ การจัดสรรงบประมาณ การเข้าถึงแหล่งทุน และความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาาระบบขนส่งสาธารณะในระดับภูมิภาคเป็นไปอย่างยั่งยืนและตอบโจทย์การพัฒนาเมืองในระยะยาว

4.4.3 สภาพปัญหาด้านการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้มอบอำนาจให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาหรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้สะท้อนถึงบทบาทของรัฐบาลกลางในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน ซึ่งมีข้อดีในแง่ของการกำกับดูแลที่เป็นเอกภาพและการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคที่ รฟม. มีหน้าที่รับผิดชอบ พบว่าในโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว (ช่วงตลาดเซฟวัน - สถานีคู่มือและพัฒนาอาชีพบ้านนาวิสัย) รฟม. ได้วางแผนเส้นทางรถไฟฟ้าในโครงการดังกล่าว โดยที่แนวเส้นทางดังกล่าวไม่ครอบคลุมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์และลักษณะเฉพาะของจังหวัด ทำให้เห็นว่า รฟม. ไม่ใช่หน่วยงานในพื้นที่ ไม่สามารถเข้าใจความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงไม่

สามารถตอบโจทย์ได้ดีเท่าหน่วยงานท้องถิ่นที่เป็นต้นแทนประชาชนและมีความเข้าใจพื้นที่ได้ดีกว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าใจพื้นที่และประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลส่วนกลาง แต่ยังขาดอำนาจในการดำเนินงาน เช่น โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ ระหว่างสำราญและท่าพระ ซึ่งดำเนินการโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KHON KAEN TRANSIT SYSTEM: KKTS) ผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ภายใต้โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิมที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการบริการสาธารณะระบบรางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากทั้งรัฐบาลส่วนกลางและบางหน่วยงานในส่วนภูมิภาคต่างยังคงตั้งเงื่อนไขในการดำเนินงานให้เป็นไปได้ยาก อีกทั้ง การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ดูแล ยังต้องประสานงานกับหลายหน่วยงานและกระทรวง ซึ่งเต็มไปด้วยกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมทั้งระบบขนส่งมวลชนทางถนนและทางราง และสภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ตลอดจนการศึกษาสภาพปัญหาระบบขนส่งมวลชนเฉพาะของจังหวัดเชียงราย พบว่า หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ยังคงเผชิญข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวไปวิเคราะห์ต่อไปในบทถัดไป เพื่อหา นโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อนำมาปรับใช้ในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

บทที่ 5

วิเคราะห์นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบ ขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อนำมาปรับใช้ในพื้นที่ เขตจังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบกของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมทั้งระบบขนส่งมวลชนทางถนนและทางราง และสภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ตลอดจนการศึกษาสภาพปัญหาระบบขนส่งมวลชนเฉพาะของจังหวัดเชียงรายในบทที่ 4 พบว่า หากประเทศไทยมุ่งประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาขึ้นในพื้นที่ของตนเองนั้น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาที่จะนำมาปรับใช้ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังคงเผชิญปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดและอุปสรรคในด้านนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ เห็นควรที่จะต้องนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาด้านนโยบาย กฎหมาย และทางปฏิบัติ เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพนำมาปรับใช้ในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของแต่ละประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส (แม้ว่าแต่ละประเทศมีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภท รถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค (จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัด นครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก) ในประเทศไทย

5.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาด้านนโยบายเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภท รถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ประเทศไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก สามารถวิเคราะห์ปัญหาหลักทางด้านนโยบายได้ดังนี้

5.1.1.1 ปัญหาการไม่ดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนแม่บท

จากการศึกษา พบปัญหาทางด้านนโยบายในการดำเนินงานตามแผนแม่บทโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วงโรงพยาบาลนครพิงค์ – แยกแม่เหียะสมานสามัคคี ซึ่งแผนแม่บทการขนส่งเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐหรือรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการดังกล่าวอาจประสบอุปสรรคอันเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง และสามารถกำหนดนโยบายภายในหน่วยงานได้ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการบูรณาการและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณจากทางภาครัฐ

จากการศึกษา พบว่า โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ – ใต้ ช่วงสำราญ-ท่าพระ มีมูลค่าการลงทุนประมาณ 30,000 บาท ซึ่งการระดมทุนดังกล่าวดำเนินการโดย บริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด โดยไม่มีการสนับสนุนงบประมาณจากทางภาครัฐแต่อย่างใด แม้ว่าบริษัทผู้ดำเนินโครงการจะมีแหล่งเงินทุนและได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ แต่การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในโครงการนี้ยังคงต้องใช้เงินลงทุนในระดับที่สูง

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางด้านนโยบาย พบว่า แม้จะมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ หากแต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักดำเนินการโดยไม่สอดคล้องกับแผนดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีของโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีแดงในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านการบูรณาการนโยบายระหว่างหน่วยงาน และการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด และสามารถกำหนดนโยบายภายในของตนเองได้ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ และในกรณีของโครงการรถไฟฟ้ารางเบาจังหวัดขอนแก่น ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มการผลักภาระด้านการลงทุนไปยังภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขาดการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากภาครัฐ ส่งผลให้โครงการขาดเสถียรภาพในการดำเนินงานและมีความไม่แน่นอนในระยะยาว

5.1.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ประเทศไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก สามารถวิเคราะห์ปัญหาหลักทางด้านกฎหมายได้ดังนี้

5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่า ในจังหวัดขอนแก่นมีความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ร่วมกับภาคเอกชนจัดตั้งบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด เพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ ช่วงสำราญ-ท่าพระ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนของตนเอง ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดด้านการกระจายอำนาจ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสามารถและความพร้อมในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนระบบรางในพื้นที่ของตน แต่ก็ยังต้องเผชิญกับอุปสรรคจากเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ โครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานราชการ ต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย อุปสรรคดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างล่าช้า

5.1.2.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

จากการศึกษา พบว่า โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วงโรงพยาบาลนครพิงค์ – แยกแม่เหียะสมานสามัคคี ประสบปัญหาในด้านการบูรณาการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานขาดความสอดคล้องกัน โดยแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง ส่งผลให้ขาดกลไกที่สามารถเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่เป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อความคืบหน้าและประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการในระยะยาว

5.1.2.3 ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการระบบขนส่งทางรางได้โดยตรง

จากการศึกษา พบว่า การดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ (ช่วงสำราญ-ท่าพระ) ในจังหวัดขอนแก่น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ ทั้งในระดับกฎหมายแม่บทกฎหมายเฉพาะทาง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการให้เอกชนร่วมลงทุน

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวยังประสบข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการระบบขนส่งทางรางได้โดยตรง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงในการจัดให้มีหรือดำเนินกิจการขนส่งทางราง ส่งผลให้การดำเนินโครงการโดยองค์กรในระดับจังหวัดต้องพึ่งพาความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐหรือเอกชนเป็นหลัก

ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2562 ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่ระบุถึงรูปแบบหรือกลไกเฉพาะสำหรับโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน อีกทั้ง กระบวนการพิจารณาโครงการยังมีลักษณะที่ซับซ้อน และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดด้านความคล่องตัวและลดทอนศักยภาพในการดำเนินโครงการระบบรางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางด้านกฎหมาย พบว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลในจังหวัดขอนแก่น จะมีความริเริ่มและศักยภาพในการจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบา หากแต่ยังขาดฐานอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนโดยตรง โดยอำนาจหน้าที่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคเป็นหลัก ส่งผลให้กระบวนการดำเนินโครงการเกิดความล่าช้าและมีความซับซ้อนในการประสานงาน ในกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น กรมการขนส่งทางราง การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมโยธาธิการและผังเมือง ส่งผลให้การดำเนินงานขาดเอกภาพ การประสานงานล่าช้า และไม่มีกลไกการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ

5.1.3 วิเคราะห์สภาพปัญหาด้านปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ประเทศไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก สามารถวิเคราะห์ปัญหาหลักทางด้านปฏิบัติงานได้ดังนี้

5.1.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

จากการศึกษา พบว่า โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง ช่วงโรงพยาบาลนครพิงค์ - แยกแม่เหียะสมานสามัคคี โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน - สถานีคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์ และ โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก สายสีแดง ช่วงมหาวิทยาลัยพิษณุโลก - ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัล

พิษณุโลก ประสบปัญหาความล่าช้าในการดำเนินโครงการ สาเหตุหลักเกิดจากการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีการชะลอการลงทุนในโครงการรถไฟฟ้าภูมิภาค เนื่องจากความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบด้านการจราจร โดยเฉพาะแนวเส้นทางของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ระยะที่ 1 ซึ่งอยู่บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 402 หากดำเนินโครงการหลายโครงการพร้อมกันบนเส้นทางดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาการจราจรเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น รฟม. จึงตัดสินใจเลื่อนแผนการดำเนินโครงการออกไปเพื่อรอเวลาที่เหมาะสมและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นสำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดอื่น ๆ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง) จังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว) และจังหวัดพิษณุโลก (สายสีแดง) ยังคงอยู่ระหว่างการทบทวนแผนดำเนินงาน โดยต้องรอให้โครงการนำร่องในจังหวัดภูเก็ตเริ่มดำเนินการก่อนเพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนในภูมิภาคอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต (ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติ ภูเก็ต - ห้าแยกฉลอง) ก็ประสบปัญหาความล่าช้าเช่นกัน เนื่องจากกระทรวงคมนาคมได้มีข้อสั่งการให้ รฟม. ทบทวนความเหมาะสมของเทคโนโลยีรถไฟฟ้า เพื่อหาแนวทางลดต้นทุนโครงการ รวมถึงพิจารณาประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินโครงการต้องใช้ระยะเวลานานขึ้นกว่าที่คาดการณ์ไว้

5.1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ต้องผ่านกระบวนการที่มีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลายาวนาน

โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือใต้ สำราญ-ท่าพระมีความจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เพื่อดำเนินการส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้ชนะการประมูลออกแบบและก่อสร้าง ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวต้องติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายกระทรวง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีระเบียบและขั้นตอนที่แตกต่างกัน ส่งผลให้กระบวนการดำเนินงานมีความซับซ้อนและต้องใช้ระยะเวลายาวนาน

5.1.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่ประสานความร่วมมือกันในการดำเนินโครงการ

โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ สายสีแดง (ช่วงโรงพยาบาลนครพิงค์ - แยกแม่เหียะสมานสามัคคี) มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีแนวทางการดำเนินงานและรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ระบบขนส่งมวลชนขาดประสิทธิภาพ และไม่มีการวางแผนรองรับการขยายตัวของเมือง รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว (ช่วงตลาดเซฟวัน - สถานีคูมครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์) ปัจจุบันจังหวัดนครราชสีมา มีโครงการขนาด

ใหญ่ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการหลายโครงการ เช่น โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง โครงการรถไฟฟ้าทางคู่ และโครงการรถไฟฟ้ารางเบา อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินโครงการในอดีตไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละโครงการดำเนินการศึกษาและวางแผนแยกจากกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบูรณาการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ทั้งในด้านการออกแบบ การพัฒนาเส้นทาง และการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนโดยรวม

5.1.3.4 ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนในการดำเนินโครงการไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษา พบว่า การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้วางแผนเส้นทางรถไฟฟ้าในโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา สายสีเขียว (ช่วงตลาดเซฟวัน - สถานีคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์) โดยที่แนวเส้นทางดังกล่าวไม่ครอบคลุมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์และลักษณะเฉพาะของจังหวัด นอกจากนี้ รฟม. ยังไม่ได้จัดให้มีช่องทางที่เหมาะสมสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งที่โครงการดังกล่าวเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่

สำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต (ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต - ห้าแยกฉลอง) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้มีการศึกษาแนวทางการนำ ระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าแบบ EBRT (Electric Bus Rapid Transit) มาใช้ในระยะแรก เพื่อให้สามารถรองรับการจัดงาน EXPO 2028 Phuket Thailand ซึ่งจะจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2571 ได้ทันเวลา อย่างไรก็ตาม ประชาชนในพื้นที่ยังมีความกังวลเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินโครงการ เนื่องจากที่ผ่านมา มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการแล้วหลายครั้ง แต่ยังไม่มีความคืบหน้าในการลงทุน

จากการวิเคราะห์ปัญหาด้านการปฏิบัติงาน พบว่าสาเหตุสำคัญของความล่าช้าในการดำเนินโครงการ คือ การตัดสินใจที่ล่าช้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และกระทรวงคมนาคม ซึ่งอาจเกิดจากความไม่มั่นใจต่อผลกระทบของโครงการ ส่งผลให้หลายจังหวัดต้องชะลอการดำเนินงานเพื่อรอโครงการนำร่อง เช่น จังหวัดภูเก็ต นอกจากนี้ การดำเนินโครงการยังต้องผ่านขั้นตอนทางราชการหลายประการ เช่น การเวนคืนที่ดิน การประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และการอนุมัติแบบแปลนการก่อสร้าง ซึ่งมักเกิดความล่าช้าเนื่องจากข้อจำกัดด้านระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกัน ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินงานในหลายพื้นที่ยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การพัฒนาโครงการรถไฟฟ้าทางคู่และระบบรถไฟฟ้ารางเบาที่ไม่ได้รับการวางแผนอย่างสอดคล้องกัน ส่งผลให้โครงการขาดความเชื่อมโยงและไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันได้ อีกทั้งในบางจังหวัด เช่น จังหวัดนครราชสีมา แนวเส้นทางของโครงการยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และยังไม่มีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจได้อย่างเพียงพอ

5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวนโยบายของต่างประเทศและประเทศไทยในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

5.2.1 เปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทยได้ดำเนินการจัดให้มีบริการขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาภายในประเทศ ทั้งนี้ แต่ละประเทศได้กำหนดนโยบายในการดำเนินโครงการดังกล่าวในแต่ละเขตปกครองหรือจังหวัดของตน โดยมุ่งเน้นมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1.1 ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่

1. เมืองโทยามะ จังหวัดโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น นโยบายหลักของเมือง คือ การส่งเสริมการพัฒนาเมืองในรูปแบบ “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) ควบคู่กับการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการรวมศูนย์กิจกรรมและบริการสาธารณะไว้ในพื้นที่เมืองหลัก ลดการขยายตัวของเมืองออกสู่ชานเมือง เพื่อลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล และสนับสนุนการใช้ระบบรางเบา (Light Rail Transit: LRT) เป็นแกนหลักของการเดินทางภายในเมือง ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร เช่น การเข้าสู่สังคมสูงวัย และการลดลงของจำนวนประชากร ตลอดจนสร้างสภาพแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืนและน่าอยู่อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

2. เมืองอุตสึโนมียะ จังหวัดโทจิกิ ประเทศญี่ปุ่น นโยบายหลักของเมือง คือ การส่งเสริมการพัฒนาเมืองในรูปแบบ “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) ควบคู่กับการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเปิดให้บริการระบบรถไฟฟ้ารางเบา “ไลท์ไลน์” (Light Line) เพื่อเชื่อมโยงพื้นที่สำคัญภายในเมืองและเขตชานเมืองเข้าด้วยกันอย่างสะดวก ปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวดำเนินการโดยภาคเอกชนผ่านระบบสัมปทาน ซึ่งสะท้อนถึงแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

5.2.1.2 สหรัฐอเมริกา ได้แก่

1. เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกา นโยบายหลักของการจัดทำโครงการรถไฟฟ้ารางเบา MAX (Metropolitan Area Express) คือ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อส่งเสริมการเดินทางแบบไม่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ลดปัญหาการจราจร

และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาเมืองแบบรวมศูนย์ (Compact City) โดยใช้ระบบรางเป็นแกนหลักในการเชื่อมโยงชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างครบวงจร ผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และภาคเอกชน (PPP) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสนับสนุนการเติบโตของเมืองอย่างสมดุล

2. เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา นโยบายหลักของเมืองในการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา คือ การรวมศูนย์การบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนภายใต้หน่วยงานเทศบาล (SFMTA) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสอดคล้องในการให้บริการขนส่งสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะที่ปลอดภัย สะดวก และเข้าถึงง่าย ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เมืองและชานเมืองอย่างทั่วถึง

5.2.1.3 ประเทศอังกฤษ ได้แก่

1. พื้นที่ด็อคแลนด์ เมืองลอนดอน ประเทศอังกฤษ นโยบายหลักในการจัดทำรถไฟฟ้ารางเบา คือ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงพื้นที่ชุมชนใหม่กับใจกลางเมือง เพื่อลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล สนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในเขตด็อคแลนด์ รวมทั้งส่งเสริมการเดินทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมีภาครัฐเป็นผู้วางแผนและบริหารจัดการระบบขนส่งสาธารณะอย่างครบวงจร เพื่อสร้างความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว

2. เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ นโยบายหลักในการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา คือ การส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมโยงพื้นที่เมืองและชานเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เพื่อเพิ่มความสะดวกในการเดินทาง ลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล และสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการขยายเครือข่ายขนส่งมวลชนที่ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการของประชากรในเขตเกรเตอร์แมนเชสเตอร์อย่างครบวงจร

5.2.1.4 ประเทศฝรั่งเศส ได้แก่

1. เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส นโยบายหลักในการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา คือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งผ่านองค์กรความร่วมมือท้องถิ่น (สหการ) เพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่เมืองและชานเมือง โดยมุ่งเน้นการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะที่สะดวกและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. เมืองมาร์กเซย์ ประเทศฝรั่งเศส นโยบายหลักในการจัดทำระบบรถไฟฟ้าวางเบา คือ การบูรณาการการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนผ่านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานขนส่งนครหลวง (RTM) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนครหลวง (Métropole Aix-Marseille-Provence) เพื่อให้บริการขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และเชื่อมโยงพื้นที่เมืองกับชานเมือง โดยมุ่งลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ และสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

5.2.1.5 ประเทศไทย ได้แก่

จังหวัดขอนแก่น ประเทศไทย ได้มีนโยบายหลักในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าวางเบาขอนแก่น (สายเหนือ-ใต้ สำราญ-ท่าพระ) คือ การส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงพื้นที่สำคัญภายในจังหวัด เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและเพิ่มความสะดวกในการเดินทางของประชาชน โดยเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ลดปัญหาการจราจร และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างสมดุล

ตารางที่ 5.1 ตารางเปรียบเทียบนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าวางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย

ประเทศ	เมือง/จังหวัด	ชื่อโครงการ	นโยบายหลัก
ญี่ปุ่น	เมืองโทยามะ	โครงการยุทธศาสตร์การ	สร้างเมืองกะทัดรัด รองรับ
	จังหวัดโทยามะ	ปฏิรูปผังเมืองและระบบการขนส่งของเมืองอย่างยั่งยืน	สังคมสูงวัย และฟื้นฟูระบบขนส่งสาธารณะเพื่อความยั่งยืน
	เมืองอุตสึโนมียะ จังหวัดโทจิ	เพื่อพัฒนาเทศบาลนครโทยามะให้เป็น “เมืองกะทัดรัด” รถไฟฟ้าวางเบาที่มีชื่อว่า “ไลท์ไลน์ (Light line)”	พัฒนาเมืองแบบพัฒนาพื้นที่รอบระบบขนส่งมวลชนและสร้างเมืองกะทัดรัด เพื่อลดการใช้รถยนต์และรับมือสังคมสูงวัย

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ประเทศ	เมือง/จังหวัด	ชื่อโครงการ	นโยบายหลัก
สหรัฐอเมริกา	เมืองพอร์ตแลนด์	โครงการรถไฟฟ้ารางเบา	พัฒนาพื้นที่รอบระบบขนส่ง
	รัฐออริกอน	MAX ในโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีส้ม (Portland-Milwaukie MAX)	มวลชน การใช้พลังงานสะอาด และการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อเมืองที่ยั่งยืน
	เมืองพอร์ตแลนด์	โครงการรถไฟฟ้ารางเบา	พัฒนาพื้นที่รอบระบบขนส่ง
	รัฐออริกอน	MAX ในโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีแดง (Airport MAX Beaverton Transit Center/Airport/City Center)	มวลชน การใช้พลังงานสะอาด และการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อเมืองที่ยั่งยืน
อังกฤษ	ซานฟรานซิสโก	โครงการรถไฟฟ้าเทศบาลใน	ขยายระบบขนส่งที่
	รัฐแคลิฟอร์เนีย	ซานฟรานซิสโก	ครอบคลุมเท่าเทียม เพื่อลดการใช้รถยนต์ รองรับการเดินทางเดิโตเมือง
	พื้นที่ด็อคแลนด์	รถไฟฟ้าสายดอคแลนด์	ฟื้นฟูพื้นที่อุตสาหกรรมเก่า เชื่อมเมืองใหม่กับเมืองเก่าผ่านระบบขนส่งมวลชนที่ยั่งยืน
	เมืองแมนเชสเตอร์	แมนเชสเตอร์เมโทรลิงก์ (Manchester Metrolink)	พัฒนาระบบขนส่งเชื่อมเมือง-ชานเมือง ลดจราจร มลพิษ และสร้างเมืองที่สมดุล
ฝรั่งเศส	เมืองสตาร์บูค	นโยบายการจัดการขนส่งมวลชนสาธารณะแห่งเมืองสตาร์บูค	ส่งเสริมระบบขนส่งที่เชื่อมโยง ประสิทธิภาพ ยั่งยืน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ประเทศ	เมือง/จังหวัด	ชื่อโครงการ	นโยบายหลัก
	เมืองมาร์กเซย์	รถรางในเมืองมาร์กเซย์	ขนส่งมวลชนที่ทันสมัย เข้าถึงง่าย ลดรถยนต์ส่วนตัว และสนับสนุนเมืองยั่งยืน ภายใต้การดูแลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ นครหลวง
ไทย	จังหวัดขอนแก่น	โครงการรถไฟฟ้ารางเบา ขอนแก่น (สายเหนือ-ใต้ สำราญ-ท่าพระ)	พัฒนารถไฟฟ้ารางเบาเชื่อม เมือง ลดปัญหาการจราจร และมลพิษ ทางอากาศ และ สนับสนุนการพัฒนาเมือง อย่างยั่งยืน

หมายเหตุ จากการศึกษาแนวนโยบายการจัดตั้งระบบรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และประเทศไทย พบว่าทุกประเทศมีเป้าหมายเหมือนกันในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ คือ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล และส่งเสริมความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละประเทศต่างเน้นการบูรณาการเชื่อมโยงพื้นที่เมืองหลักกับชานเมืองผ่านระบบรางเบาเป็นแกนกลาง อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างเกี่ยวกับนโยบายฯ มีดังนี้

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ในเมืองพอร์ตแลนด์และซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา มีความเข้มข้นและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มากกว่าเมืองในภูมิภาคเอเชีย เช่น ไทยามะและอุตสึโนมียะ ประเทศญี่ปุ่น
 2. โดยเป้าหมายเฉพาะพื้นที่ในเมืองเอเชียมักเน้นตอบโจทยปัญหาสังคมสูงวัย ในขณะที่พื้นที่ยุโรปอย่างดอกลันด์มุ่งเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจในเขตอุตสาหกรรมเก่า และ
 3. บริบทการพัฒนาระบบขนส่งในยุโรปและสหรัฐฯ มีพื้นฐานโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนเดิมที่มั่นคงและมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในขณะที่เมืองในเอเชีย เช่น ขอนแก่น และไทยามะ มีลักษณะการพัฒนาที่เน้นการฟื้นฟูหรือเริ่มต้นระบบขนส่งใหม่เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองอย่างยั่งยืน
- ดังนั้น การออกแบบนโยบายจึงสะท้อนความแตกต่างทางบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน

ที่มา ผู้วิจัยทำเอง

5.2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายที่เหมาะสมของต่างประเทศและประเทศไทยในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนในประเทศไทย

จากการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางของประเทศไทยในมิติด้านนโยบาย พบว่า การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนานโยบายที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา ระบบดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

5.2.2.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนา

ประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายระดับประเทศเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากทางถนนไปสู่ระบบขนส่งทางรางและทางน้ำ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งเพื่อเชื่อมโยงเมืองศูนย์กลางภูมิภาคทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายให้ระบบรถไฟเป็นโครงข่ายหลักในการคมนาคมขนส่ง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กลับพบปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากแนวนโยบายการพัฒนา ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการลงทุนของภาครัฐที่มุ่งเน้นการก่อสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่รถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล ส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในขณะที่พื้นที่ต่างจังหวัดยังขาดระบบขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพ และปัจจัยสำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีระบบขนส่งมวลชนที่พัฒนามากกว่าภูมิภาคอื่น ได้แก่ การกระจุกตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรม ความหนาแน่นของประชากร และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งสาธารณะส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ขณะที่ประชาชนในต่างจังหวัดยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง

จากประเด็นข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาหลักของระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยมีรากฐานมาจากนโยบายระดับชาติที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครเป็นหลักมากกว่าการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค ส่งผลให้ระบบขนส่งมวลชนกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ในขณะที่ประชาชนในต่างจังหวัดยังคงประสบปัญหาการเข้าถึงบริการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่มีความคุ้นชินกับระบบขนส่งที่ด้อยคุณภาพ จึงขาดแรงกดดันในการเรียกร้องหรือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่จำเป็น ดังนั้น หากไม่มีการกระจายความ

เจริญอย่างเหมาะสมและการพัฒนานโยบายที่คำนึงถึงความเท่าเทียม ปัญหาดังกล่าวจะยังคงดำเนินต่อไปและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

จากการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย พบว่า

1) ประเทศญี่ปุ่น เมืองโทยามะ จังหวัดโทยามะ และ เมืองอุตสึโนมียะ จังหวัดโทจิจิ ได้จัดทำนโยบายในการส่งเสริมการพัฒนาเมืองในรูปแบบ “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) ควบคู่กับการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โดยเมืองโทยามะและเมืองอุตสึโนมียะ เน้นลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคลโดยสนับสนุนการใช้ระบบรางเบาสร้างสภาพแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืนและน่าอยู่เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

2) สหรัฐอเมริกา เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน และ เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย ได้จัดทำนโยบายในการส่งเสริมการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ลดปัญหาการจราจร และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

3) ประเทศอังกฤษ พื้นที่ด็อคแลนด์ เมืองลอนดอน และ เมืองแมนเชสเตอร์ ได้จัดทำนโยบายในการส่งเสริมการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

4) ประเทศฝรั่งเศส เมืองสตราสบูร์ก และ เมืองมาร์กเซย์ ได้จัดทำนโยบายในการส่งเสริมการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่เมืองและชานเมือง โดยมุ่งเน้นการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะที่สะดวกและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

5) ประเทศไทย จังหวัดขอนแก่น ได้จัดทำนโยบายในการส่งเสริมการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและเพิ่มความสะดวกในการเดินทางของประชาชน โดยเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ลดปัญหาการจราจร และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างสมดุล

ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรมีกำหนดนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างความมั่นคงด้านโครงสร้างพื้นฐาน และทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของ

ประชาชนมีความครอบคลุม ปลอดภัย และยั่งยืน พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ แผนนโยบายดังกล่าวควรมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในเป้าหมายที่ 9 ว่าด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่น ครอบคลุมและยั่งยืน และเป้าหมายที่ 11 ว่าด้วยการสร้างเมืองและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ที่ครอบคลุม ปลอดภัย มีความยืดหยุ่น และยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13 ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างยั่งยืนและทั่วถึง อีกทั้ง มีแนวโน้มการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคกำลังได้รับการผลักดันจากภาครัฐ

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรมีการกำหนดนโยบายเชิงรุกที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น โดยในระยะเริ่มต้นเสนอให้จังหวัดเชียงรายทำหน้าที่เป็นพื้นที่นำร่องสำหรับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค เนื่องจากจังหวัดเชียงรายตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีพรมแดนติดต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะประตูการค้าชายแดน และมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และการค้าระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค อีกทั้ง ยังเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์ ทั้งด้านวัฒนธรรม ธรรมชาติ และศิลปะ เช่น วัดร่องขุน ดอยตุง ดอยแม่สลอง และไร่ชา ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้อย่างต่อเนื่อง และสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ในระยะยาว

5.2.2.2 ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ

จากการศึกษา พบว่า ระบบขนส่งมวลชนในเขตภูมิภาคยังได้รับการจัดสรรงบประมาณในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยอาจมีสาเหตุจากการที่ภาครัฐยังมิได้กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนในเขตภูมิภาคไว้ในระดับแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าระบบขนส่งมวลชนในระดับภูมิภาคจะมีบทบาทสำคัญต่อการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน เสริมสร้างศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และช่วยลดอุบัติเหตุทางถนน แต่การขาดการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากภาครัฐในระดับนโยบาย ส่งผลให้การพัฒนาในภาคส่วนนี้เกิดขึ้นอย่างไม่ทั่วถึงและขาดความยั่งยืน

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณของกระทรวงคมนาคม พบว่า การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นไปที่โครงการขนาดใหญ่และโครงสร้างพื้นฐานในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ภูมิภาคมีน้อยมากหรือแทบไม่ปรากฏในแผนงานที่ชัดเจน ส่งผลให้พัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเมืองระดับภูมิภาคในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาอยู่ในภาวะถดถอยหรือหยุดนิ่ง ซึ่งนำไปสู่ภาวะ

การจราจรติดขัดในเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ อัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนที่ยังอยู่ในระดับสูงโดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน รวมทั้งภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษากรณีโครงการระบบรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดขอนแก่น (สายเหนือ-ใต้ ช่วงสำราญ-ท่าพระ) มีมูลค่าการลงทุนประมาณ 30,000 ล้านบาท พบว่า การจัดหาแหล่งทุนเป็นภาระของภาคเอกชน โดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐเพื่อสนับสนุนโดยตรง แม้ว่าบริษัทดังกล่าวจะสามารถระดมทุนและได้รับการสนับสนุนบางส่วนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ด้วยลักษณะของโครงการซึ่งเป็นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ การให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับภาระเพียงฝ่ายเดียวจึงไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในระยะยาว

ผลจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้หลักการที่ว่าหากอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีสถานะเป็นองค์กรที่มีอิสระในการตัดสินใจและบริหารงานภายในขอบเขตของตน เพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้และงบประมาณที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาและให้บริการประชาชนในพื้นที่ ซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และเวลา ดังนั้น ในกรณีที่บริการสาธารณะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่มีต้นทุนในการดำเนินการสูง รัฐสามารถให้การสนับสนุนผ่านงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนหรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ เช่น การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมทุนกับภาคเอกชนในการจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ

จากการศึกษานโยบายของเมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา พบว่า โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีส้ม (Portland-Milwaukie MAX) ใช้งบประมาณรวม 963 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ 50 เท่ากัน ขณะที่โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีแดง (Airport MAX Beaverton Transit Center/Airport/City Center) ซึ่งใช้งบประมาณรวม 125 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ได้แก่ กองทุนทั่วไปขององค์การขนส่ง TriMet ร้อยละ 36 บริษัท Bechtel/Cascade Station Development, LLC ร้อยละ 23 ท่าเรือพอร์ตแลนด์ (Port of Portland) ร้อยละ 23 และเทศบาลเมืองพอร์ตแลนด์ ร้อยละ 18 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทเชิงรุกของรัฐบาลกลางและหน่วยงานท้องถิ่นในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาขนส่งมวลชน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเขตภูมิภาค โดยการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงคมนาคม เพื่อสร้างกรอบในการติดตาม ประเมินผล และจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งนี้ ตัวชี้วัดหลักในการประเมินผลการดำเนินงาน ได้แก่ การเพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 20 ปี ควบคู่ไปกับการปรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้มีความสมดุลระหว่างกรุงเทพมหานครและภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการขนส่งในเมืองระดับภูมิภาคอย่างเท่าเทียม พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณและกลไกเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างยั่งยืน

5.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทยในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

5.3.1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดทำรถไฟฟ้ารางเบา ดังนี้

5.3.1.1 กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรถไฟฟ้ารางเบา

1. ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่

1) พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง พ.ศ. 2556 (Basic Act on Transportation Policy 2013) เป็นกฎหมายกลางที่วางกรอบและทิศทางนโยบายการขนส่งทั้งหมดในประเทศ ไม่ได้ลงรายละเอียดเฉพาะเจาะจงแต่ละโครงการ แต่เปิดทางและเป็นฐานนโยบายให้เมืองต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่นพัฒนารถไฟฟ้ารางเบาได้ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางทั้งด้านเงินทุนและนโยบาย

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999) เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) โดยเฉพาะในด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน การดำเนินการก่อสร้าง และการบริหารจัดการโครงการในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

2. สหรัฐอเมริกา ได้แก่

1) ประมวลกฎหมายสหราชอาณาจักร (United States Code) เป็นประมวลกฎหมายอย่างเป็นทางการของกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลางทั่วไป เพื่อให้รัฐบาลกลางของแต่ละรัฐนำไปเป็นหลักเกณฑ์ในรัฐของตน ซึ่งเกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้าวางเบาผ่านบทบัญญัติที่ว่าด้วยการขนส่ง เช่น Title 49 - Transportation ซึ่งกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการสนับสนุนโครงการขนส่งสาธารณะ รวมถึง ทั้งในด้านเงินช่วยเหลือ (grants) มาตรฐานความปลอดภัย และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนส่งในเมือง

2) ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of federal regulation) เป็นการรวมกฎหมายทั่วไปภายใต้กฎระเบียบของหน่วยงานรัฐบาลกลางในประเทศสหรัฐอเมริกา เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้าวางเบา เพราะกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย การก่อสร้าง การดำเนินงาน และการขอเงินสนับสนุน ที่โครงการรถไฟฟ้าวางเบาต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะใน Title 49 - Transportation

3. ประเทศฝรั่งเศส ได้แก่

1) ประมวลกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง (Code des Transports) เป็นประมวลกฎหมายประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งของประเทศฝรั่งเศสมารวมกันไว้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำรถไฟฟ้าวางเบาเพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ การวางแผน การพัฒนา และการบริหารระบบขนส่งมวลชน รวมถึงรถไฟฟ้าวางเบาในเมืองและภูมิภาคต่าง ๆ ของฝรั่งเศส

2) กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) เป็นกฎหมายที่กำหนดนโยบายให้เมืองและภูมิภาคต้องพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการเดินทางที่สะดวก ปลอดภัย และยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการวางแผนและส่งเสริมการสร้างรถไฟฟ้าวางเบาในหลายเมืองของฝรั่งเศส

3) กฎหมายการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2525 (Loi de Décentralisation 1982) เป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้เมืองและเขตปกครองท้องถิ่น (collectivités locales) เป็นผู้รับผิดชอบ การวางแผน พัฒนา และบริหารระบบขนส่งมวลชนเอง รวมถึงโครงการรถไฟฟ้าวางเบาด้วย

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale 2002) กฎหมายนี้เน้นการลดความซับซ้อนในกระบวนการบริหารและเพิ่มอำนาจ

ให้กับระดับท้องถิ่นในการวางแผนและดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ เช่น ระบบขนส่งมวลชน ซึ่งรวมถึงรถไฟฟ้ารางเบา

4. ประเทศไทย ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถร่วมลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เช่น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ซึ่งรวมถึงโครงการรถไฟฟ้ารางเบา โดยผ่านรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดให้โครงการหรือนโยบายบางประเภทต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ก่อนเริ่มดำเนินการ โดยในกรณีของโครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) จำเป็นต้องจัดทำรายงาน EIA ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมถึงโครงการขนส่งมวลชน

4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแนวทางและกรอบการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบและยั่งยืนในประเทศไทย

5.3.1.2 กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรถไฟฟ้ารางเบา

1. ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation 2007) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ารางเบาโดยการส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการพัฒนารถไฟฟ้ารางเบาในเมืองต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงการบริการขนส่งในพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงได้โดยระบบขนส่งหลัก และส่งเสริมให้มีการลงทุนจากทั้งภาครัฐและเอกชน

2) พระราชบัญญัติธุรกิจรถไฟ พ.ศ. 2501 (Railway Business Act 1958) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ารางเบาโดยการกำหนดกรอบการดำเนินธุรกิจรถไฟ รวมถึงการกำกับดูแลและมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับระบบขนส่งทางราง ซึ่งครอบคลุมถึงรถไฟฟ้ารางเบา โดยเน้นการพัฒนาและการบริการระบบขนส่งทางรางอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย

3) พระราชบัญญัติรางรถไฟ พ.ศ. 2464 (Act on Rail Track 1921) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ารางเบาโดยการกำหนดมาตรฐานและข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับการสร้างและ

บำรุงรักษารางรถไฟ ซึ่งรวมถึงรางสำหรับรถไฟฟ้ามหานคร เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบขนส่งทางรางเป็นไปตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและคุณภาพ

2. สหรัฐอเมริกา ได้แก่ พระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ามหานครโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลและบริหารระบบขนส่งมวลชนในเขตนครหลวง รวมถึงการพัฒนาและการดำเนินงานของรถไฟฟ้ามหานครในพื้นที่นครหลวง การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานขนส่งภายในเขตเมืองใหญ่

3. ประเทศอังกฤษ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการขนส่งและโยธาธิการ พ.ศ. 2535 (Transport and Works Act 1992) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ามหานคร โดยกำหนดกรอบการขออนุญาตและการพัฒนาโครงการขนส่งสาธารณะ เช่น การก่อสร้างและการดำเนินงานของรถไฟฟ้ามหานคร กฎหมายนี้ช่วยให้มีการตรวจสอบและอนุมัติโครงการ รวมถึงการพิจารณาด้านความปลอดภัยและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเริ่มดำเนินการโครงการ

2) พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2543 (Transport Act 2000) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ามหานคร โดยกำหนดนโยบายและกรอบทางกฎหมายสำหรับการพัฒนาและการให้บริการขนส่งสาธารณะ รวมถึงรถไฟฟ้ามหานคร กฎหมายนี้ส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาระบบขนส่งในเมืองต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดการและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3) พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2525 (Local Government Act 1972) เกี่ยวข้องกับรถไฟฟ้ามหานคร โดยกำหนดอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการวางแผนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนส่งสาธารณะ รวมถึงรถไฟฟ้ามหานคร กฎหมายนี้ช่วยให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการและจัดการระบบขนส่งภายในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะในการพัฒนาและส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

4. ประเทศไทย ได้แก่

1) พระราชบัญญัติรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้ง “การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)” โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่จากองค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเดิมให้สามารถดำเนินกิจการรถไฟฟ้าให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัยของกิจการรถไฟฟ้าและคนโดยสารรถไฟฟ้า มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี

2) ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...สืบเนื่องมาจากวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศให้จัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ

ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) แต่ยังคงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการบริหาร และจัดองค์กร มีเพียงร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) เท่านั้น

3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ "เทศบาล" ในการบริหารจัดการท้องถิ่น เช่น การดูแลถนน การระบายน้ำ การขนส่ง การผังเมือง เป็นต้น

4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการขนส่งสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่

5) พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 กำหนดให้มี “คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก” มีหน้าที่วางแผนและประสานการจัดระบบจราจร ซึ่งรวมถึงการพิจารณาโครงการขนส่งสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับแผนจราจรของประเทศ

ตารางที่ 5.2 ตารางเปรียบเทียบมาตรฐานการทางกฎหมายการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้า รางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย

ประเทศ	กฎหมายทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าราง	กฎหมายเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา
ญี่ปุ่น	1. พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง (Basic Act on Transportation Policy 2013) 2. พระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999) 3. พระราชบัญญัติรถไฟ (Railway Business Act 1958)	1. พระราชบัญญัติรางรถไฟ (Act on Rail Track 1921) 2. พระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น (The Act on the Regional Public Transportation 2007)
สหรัฐอเมริกา	1. ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United State Code) 2. ประมวลกฎหมายระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of federal regulation)	พระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967)

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ประเทศ	กฎหมายทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าราง	กฎหมายเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา
อังกฤษ	1. พระราชบัญญัติการขนส่งและโยธาธิการ (Transport and Works Act 1992) 2. พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (Local Government Act 1972) 3. พระราชบัญญัติการขนส่ง (Transport Act 2000)	-
ฝรั่งเศส	1. ประมวลกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง (Code des Transports) 2. กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ (Loi d’Orientation des Transports Intérieurs 1982) 3. กฎหมายการกระจายอำนาจ (Loi de Décentralisation 1982) 4. พระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น (Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l’action publique locale 2002)	-
ไทย	1. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 3. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	1. พระราชบัญญัติรถไฟฟ้ามวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 2. ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ประเทศ	กฎหมายทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าราง	กฎหมายเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบา
	4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	
	5. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	
	6. พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521	
	7. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562	

ที่มา ผู้วิจัยทำเอง

5.3.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมของต่างประเทศ และประเทศไทยในจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษา นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาที่เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทยตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่า แนวคิดเรื่องกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า กรณีโครงการรถไฟฟ้ารางเบาขอนแก่น (สายเหนือ-ใต้ สำราญ-ท่าพระ) นั้นผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ภายใต้อำนาจโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความดำเนินโครงการจัดทำบริการสาธารณะระบบรางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทั้งรัฐบาลส่วนกลางและบางหน่วยงานในส่วนภูมิภาคตามระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ อีกทั้ง ในโครงการขนาดใหญ่การที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินสาธารณะที่หน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ดูแลย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะประเทศไทยไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการ

สาธารณะระบบรางอย่างแท้จริง ซึ่งต่างจากบางประเทศที่การพัฒนาเมืองเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ให้สนับสนุน

ทั้งนี้ สำหรับมิติด้านกฎหมาย จากการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางของประเทศไทย พบว่า การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น (ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ) ยังเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย เช่น (ก) ปัญหาไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประกอบการจัดทำระบบขนส่งทางรางได้โดยตรง (ข) กฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการระบบขนส่งทางรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (ค) ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนด้านระบบขนส่งมวลชนระบบราง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือการดำเนินงานและขยายตัวของโครงการฯ ที่มีอยู่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์และกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

5.3.2.1 ปัญหาไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประกอบการจัดทำระบบขนส่งทางรางได้โดยตรง

จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีของระบบรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเป็นผู้ประกอบการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการ และเสนอเรื่องต่อกรมการขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาในเบื้องต้น จากนั้นกรมการขนส่งทางรางจะเสนอแผนโครงการต่อคณะกรรมการนโยบายขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการในลำดับถัดไป เมื่อแผนพัฒนาการขนส่งทางรางได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการแล้ว กรมการขนส่งทางรางจะเป็นผู้จัดสรรโครงการตามแผนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานนั้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะดำเนินโครงการรถไฟฟ้าในพื้นที่ของตนจำเป็นต้องจัดทำแผนโครงการและเสนอต่อคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิง

โครงสร้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาการอนุมัติจากส่วนกลาง แม้ในกรณีที่มีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินโครงการขนส่งมวลชนในพื้นที่ตนเองแล้วก็ตาม

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทยพบว่า

1) ประเทศญี่ปุ่น ตามพระราชบัญญัติธุรกิจรถไฟ พ.ศ. 2529 (Railway Business Act 1986) ได้บัญญัติขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตสำหรับผู้ที่จะประกอบธุรกิจรถไฟ รวมทั้งกำหนดข้อบังคับเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปอย่างปลอดภัยและมีมาตรฐานที่เหมาะสม

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางได้ หากได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว ซึ่งกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการรถไฟต้องยื่นคำขอพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุญาต⁶⁰⁵

นอกจากนี้ การดำเนินกิจการรถราง (Tramways) ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติรางรถไฟ พ.ศ. 2464 (Act on Rail Track, 1921)⁶⁰⁶ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ประสงค์จะวางรางรถไฟบนทางสาธารณะต้องได้รับสิทธิบัตรจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว⁶⁰⁷ และภายหลังจากได้รับสิทธิบัตร ยังต้องได้รับอนุญาตเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลทางสาธารณะก่อนจึงจะสามารถดำเนินการวางรางได้⁶⁰⁸

2) ประเทศฝรั่งเศส ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) ได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผน พัฒนา และบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งในพื้นที่ของตน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁰⁹ โดยท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการขนส่งได้อย่างสอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังสามารถจัดสรรงบประมาณหรือให้การสนับสนุนทางการเงินสำหรับโครงการขนส่งในระดับท้องถิ่น⁶¹⁰ โดยเฉพาะโครงการระบบขนส่งราง

⁶⁰⁵ Railway Business Act 1986 Article 3

⁶⁰⁶ Act on Rail Track, 1921 Article 1 and 2

⁶⁰⁷ Act on Rail Track, 1921 Article 3

⁶⁰⁸ Act on Rail Track, 1921 Article 4

⁶⁰⁹ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 1

⁶¹⁰ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 3

เบา ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความแออัดของการจราจรในเขตเมือง และช่วยลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม⁶¹¹

กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนแม่บทการพัฒนา ระบบขนส่ง (Transport Master Plan) และเสนอให้กระทรวงที่รับผิดชอบพิจารณาอนุมัติตาม กระบวนการที่กำหนด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามมาตรฐานสากล⁶¹² ทั้งนี้ การวางแผน โครงสร้างพื้นฐานจะต้องมีลักษณะเป็นระบบ และเน้นการบูรณาการระหว่างระบบขนส่งประเภทต่าง ๆ เช่น ระบบรางเบา รถโดยสาร และระบบขนส่งรูปแบบอื่น เพื่อให้เกิดเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันอย่างมี ประสิทธิภาพ⁶¹³

3) สหรัฐอเมริกา ตามประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดให้แต่ละรัฐ ต้องจัดทำแผนการพัฒนาระบบรถไฟของรัฐ (State Rail Plan) ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยรัฐจะต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะหรือมอบหมายอำนาจให้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการวางแผน การอนุมัติ และการประสานงาน ตลอดจนมีหน้าที่ใน การทบทวนแผนทุก 4 ปี ⁶¹⁴พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ รัฐต้อง ดำเนินกระบวนการวางแผนอย่างบูรณาการ โดยพิจารณาความเห็นจากหน่วยงานระดับภูมิภาค เทศบาล และผู้ให้บริการรถไฟ เพื่อให้แผนมีความครอบคลุมและสะท้อนความต้องการในระดับ พื้นที่⁶¹⁵ และ

4) ประเทศอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. (Transport Act 2000) ได้ มอบอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบการขนส่ง ภายในพื้นที่ของตน โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการขนส่งท้องถิ่น (Local Transport Plan: LTP) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชน รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการ คมนาคมขนส่งในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และส่งเสริม รูปแบบการเดินทางที่มีความยั่งยืนในระยะยาว กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการกระจาย อำนาจการวางแผนระบบขนส่งให้กับหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเหมาะสมกับบริบทพื้นที่⁶¹⁶

⁶¹¹ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 5 and 12

⁶¹² Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 7

⁶¹³ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 14

⁶¹⁴ United States Code Article 22702

⁶¹⁵ United States Code Article 22704

⁶¹⁶ Transport Act 2000 Section 1

หน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น กระทรวงคมนาคมหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถออกคำสั่งอนุมัติโครงการ เช่น การก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) ได้โดยตรง กลไกนี้ช่วยลดความซับซ้อนของกระบวนการอนุมัติ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ⁶¹⁷

ในด้านการเงิน รัฐบาลกลางสามารถจัดสรรงบประมาณหรือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการระบบขนส่งทางรางในระดับท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่⁶¹⁸

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (Local Government Act 1972)) ยังเปิดทางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรวมตัวกันจัดตั้งเป็น Combined Authority ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารแบบบูรณาการที่สามารถรับโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางในบางด้านได้ ส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นและอิสระมากขึ้นในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น ระบบขนส่งมวลชนรางเบา โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการตัดสินใจจากส่วนกลางในทุกขั้นตอน⁶¹⁹

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ชัดเจนในการดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะทางรางภายในเขตพื้นที่ของตน ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... อย่างเป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการขนส่งทางรางได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเข้าถึงกลไกการสนับสนุนจากภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ เสริมสร้างความชัดเจนและขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผน พัฒนา และดำเนินโครงการระบบขนส่งทางรางในระดับพื้นที่ ภายใต้กรอบของหลักการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวนโยบายการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) อันจะเอื้อต่อการพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้มีความยั่งยืน โปร่งใส และตอบสนองต่อบริบทเฉพาะของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการ และเสนอเรื่องต่อกรรมการขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาในเบื้องต้น จากนั้นกรรมการขนส่งทางรางจะเสนอแผนโครงการต่อคณะกรรมการนโยบายขนส่งทางรางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการในลำดับถัดไป เมื่อแผนพัฒนาการขนส่งทางรางได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการแล้ว กรรมการขนส่งทางรางจะเป็นผู้จัดสรรโครงการตามแผนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานต่อไป

⁶¹⁷ Transport Act 2000 Section 9

⁶¹⁸ Transport Act 2000 Section 32

⁶¹⁹ Local Government Act 1972 Section 101

นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มเติม “ส่วนที่ 4 การดำเนินโครงการขนส่งทางรางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในหมวด 2 ของร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... เพื่อจัดให้มีกลไกเฉพาะในกฎหมายรองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง เนื้อหาของส่วนที่ 4 ควรประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ
2. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานหรือบริษัทในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการระบบราง
3. กำหนดกลไกการอนุมัติ การกำกับดูแล และ
4. การตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุน งบประมาณลงทุนร่วม หรือการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น และ
5. จัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางระดับภูมิภาค” โดยมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางในการวางแผนพัฒนาโครงข่าย เส้นทาง และการลงทุนในระบบขนส่งทางราง อีกทั้งเปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอแผนงานหรือโครงการร่วมกันในลักษณะโครงการข้ามเขตพื้นที่ พร้อมทั้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.2.2 กฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการระบบขนส่งทางรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองในด้านต่าง ๆ ทว่าในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งทางราง ซึ่งเป็นโครงการที่มีความซับซ้อน ใช้ทรัพยากรจำนวนมาก และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีบทบาทในการบริหารราชการในระดับจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เอื้อต่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อบจ. อาจมีบทบาทในฐานะกลไกสนับสนุน หรือร่วมดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนได้ภายใต้

กรอบของกฎหมายที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการจัดทำระบบขนส่งทางรางโดยตรง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่มีความชัดเจนเพียงพอ อันอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการดำเนินโครงการลักษณะดังกล่าวในระดับพื้นที่

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทยพบว่า

1) ประเทศฝรั่งเศส ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale 2002) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อ “กฎหมาย 3DS” ให้อำนาจแก่กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น communautés urbaines และ métropoles ในการมอบหมายอำนาจบริหารโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนและทางเดิน ให้แก่เทศบาลสมาชิก ภายใต้ข้อตกลงที่มีกรอบระยะเวลาและเงื่อนไขที่ชัดเจน ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการระบบขนส่งมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่⁶²⁰

ทั้งนี้ ยังได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด (départements) และมหานคร (métropoles) สามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และระบบขนส่งจากรัฐส่วนกลาง เพื่อให้สามารถบริหารจัดการ บำรุงรักษา และนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อยอดและพัฒนาโครงการระบบขนส่งรางเบาให้มีความเหมาะสมและยั่งยืนในบริบทท้องถิ่น⁶²¹

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2525 (Loi de Décentralisation 1982) ถือเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะในด้านการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแคว้น (régions) จังหวัด (départements) และเทศบาล (communes) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบราชการอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะด้านการวางแผนและการพัฒนาระบบขนส่งในระดับท้องถิ่น โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชน โดยให้องค์กรเหล่านี้มีสิทธิดำเนินการภายใต้หลักการปกครองตนเอง ผ่านกลไกของสภาท้องถิ่นที่มาจากการ

⁶²⁰ Loi 3DS Article 18

⁶²¹ Loi 3DS Article 38

เลือกตั้ง ทั้งยังได้รับอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในหลากหลายด้าน เช่น การวางผังเมือง การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่⁶²²

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น “autorité organisatrice de transports” หรือหน่วยจัดการระบบขนส่งสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของตนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรดังกล่าวสามารถบริหารจัดการระบบขนส่งให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁶²³ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการระดมทุนหรือออกพันธบัตรเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ⁶²⁴

2) ประเทศญี่ปุ่น ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation, 2007) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้แต่ละภูมิภาคสามารถดำเนินมาตรการเชิงรุกในการปรับโครงสร้างและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ของตน โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค⁶²⁵

นโยบายพื้นฐานต้องมีความสอดคล้องกับแผนนโยบายการขนส่งขั้นพื้นฐาน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติพื้นฐานนโยบายการขนส่ง (Basic Act on Transportation Policy 2013)⁶²⁶ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันฟื้นฟูและพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในระดับภูมิภาคให้มีความยั่งยืน โดยให้ความสำคัญต่อการบูรณาการและการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶²⁷

การจัดทำแผนการขนส่งสาธารณะในระดับภูมิภาคอาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือร่วมกันจัดทำโดยหลายองค์กร ขึ้นอยู่กับบริบทและความเหมาะสมของพื้นที่ ในกรณีของระดับจังหวัด จะถูกจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างจังหวัดและเทศบาลในพื้นที่ เพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรับรองการให้บริการขนส่งผู้โดยสารระดับภูมิภาคอย่างยั่งยืน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะจัดทำแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคจะต้องจัดตั้งสภาเพื่อดำเนินการปรึกษาหารือที่จำเป็นเกี่ยวกับการจัดทำและดำเนินการตามแผนดังกล่าว โดยสภาดังกล่าวประกอบด้วยหน่วยงานที่

⁶²² Purpose of Loi de Décentralisation 1982

⁶²³ Loi de Décentralisation 1982 Article 19-21

⁶²⁴ Loi de Décentralisation 1982 Article 34 and 35

⁶²⁵ The Act on the Regional Public Transportation, 2007 Article 1

⁶²⁶ The Act on the Regional Public Transportation Article 1

⁶²⁷ The Act on the Regional Public Transportation Article 4

เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการระบบขนส่งสาธารณะ ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม เช่น ถนนและท่าเรือ คณะกรรมการความมั่นคงสาธารณะ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶²⁸ เมื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินผลแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาค แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งแผนดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่มีอำนาจโดยทันทีเพื่อขอคำแนะนำ⁶²⁹

นอกจากนี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความประสงค์จะดำเนินกิจการขนส่งผู้โดยสาร ในระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะดำเนินการในนามส่วนบุคคลหรือร่วมกับผู้อื่น จะต้องจัดทำแผนธุรกิจสำหรับการให้บริการขนส่งผู้โดยสาร และนำเสนอแผนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ แผนดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณารับรองว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมและฟื้นฟูระบบขนส่งสาธารณะในระดับภูมิภาค เพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และยั่งยืน⁶³⁰

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ⁶³¹ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว อาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงาน สถานะการดำเนินโครงการตามแผนดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเหมาะสม⁶³²

3) สหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967) ได้จัดตั้งหน่วยงานขนส่งในเขตมหานคร (Metropolitan Transit Authority: MTA) ซึ่งมีบทบาทในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนในเขตเมือง โดยหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการวางแผน จัดทำ ก่อสร้าง บริหารจัดการ บำรุงรักษา ปรับปรุง ขยาย และดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสาธารณะ⁶³³

แม้ว่า MTA จะเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในกำกับของรัฐ แต่ไม่มีอำนาจจัดเก็บ ภาษีหรือใช้เครดิตของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายหรือสัญญา

⁶²⁸ The Act on the Regional Public Transportation Article 6

⁶²⁹ The Act on the Regional Public Transportation Article 7-2

⁶³⁰ The Act on the Regional Public Transportation Article 30

⁶³¹ The Act on the Regional Public Transportation Article 37

⁶³² The Act on the Regional Public Transportation Article 38

⁶³³ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.403 and 24.406

กำหนดให้สามารถรับรายได้จากภาษี การประเมินพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่รัฐหรือองค์กรทาง การเมืองจัดเก็บและจัดสรรให้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

MTA สามารถจัดหาเงินทุนจากหลายแหล่ง ได้แก่ (1) รายได้จากค่าโดยสาร อัตรา ค่าบริการ ค่าผ่านทาง และค่าเช่าต่าง ๆ (2) เงินสนับสนุนจากมณฑลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตอำนาจ (3) เงินช่วยเหลือ กู้ยืม หรือบริจาคจากภาครัฐและเอกชน และ (4) รายได้จากภาษี หรือค่าใช้จ่ายที่ถูกจัดสรรตามกฎหมายหรือสัญญา⁶³⁴

ในด้านการบริหารงบประมาณ ผู้จัดการทั่วไปต้องจัดทำและเสนอร่างงบประมาณ รายปี ทั้งด้านการดำเนินงานและงบประมาณลงทุนต่อคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 30 วันก่อน ปีงบประมาณใหม่ โดยงบประมาณลงทุนต้องครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี และปรับปรุงเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องจัดส่งงบประมาณ รายงานการเงิน และแผนการก่อสร้างไปยังหน่วยงาน รัฐและองค์กรประสานงานระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถตรวจสอบและแสดงความคิดเห็น ก่อนการอนุมัติขั้นสุดท้าย⁶³⁵

หน่วยงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรเพื่อใช้เป็นแหล่ง เงินทุนในการปฏิบัติการกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ พันธบัตรที่ออกจะต้องชำระ คืนจากรายได้หรือแหล่งเงินทุนใด ๆ ที่ได้รับการกำหนดไว้ตามกฎหมาย และอาจออกล่วงหน้าเพื่อ รองรับการชำระคืนจากรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตจากแหล่งเงินทุนดังกล่าว⁶³⁶ นอกจากนี้ มี การบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอราคาที่แข่งขันได้และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ⁶³⁷

MTA มีอำนาจกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรตามที่กฎหมายกำหนด โดยสามารถออก พันธบัตรล่วงหน้าโดยอิงรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต และต้องปฏิบัติตามกระบวนการจัดซื้อจัด จ้างที่โปร่งใส โดยการให้สัมปทานต้องดำเนินการผ่านกระบวนการเสนอราคาที่แข่งขันได้ ยกเว้นกรณี ที่รายได้จากสัมปทานมีมูลค่าต่ำกว่า 1,000 ดอลลาร์ตลอดอายุสัมปทาน⁶³⁸

หน่วยงานของรัฐทุกระดับและภาคเอกชนสามารถให้การสนับสนุน MTA ทั้งใน รูปแบบบริการ เงินทุน หรือทรัพย์สิน เพื่อส่งเสริมภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด⁶³⁹

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลสามารถมีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินกิจการ

⁶³⁴ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.414

⁶³⁵ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.415

⁶³⁶ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.416

⁶³⁷ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.417

⁶³⁸ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.418

⁶³⁹ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.420

ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ โดยมีข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของกฎหมายดังต่อไปนี้

1) การเพิ่มเติมมาตรา 51 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลสามารถดำเนินการกิจการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 51 (10) (เพิ่มเติม) “เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

ให้มีหรือดำเนินการขนส่งมวลชนสาธารณะ รวมถึงระบบขนส่งทางราง ภายในเขตเทศบาล หรือพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะหรือระบบขนส่งทางราง”

2) การเพิ่มเติมมาตรา 54 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (13) ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อขยายบทบาทของเทศบาลเมืองในการจัดทำกิจการขนส่งมวลชน โดยเฉพาะระบบขนส่งทางราง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 54 (13) (เพิ่มเติม) “เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

ให้มีหรือดำเนินการขนส่งมวลชนสาธารณะ รวมถึงระบบขนส่งทางราง ภายในเขตเทศบาล หรือพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะหรือระบบขนส่งทางราง”

3) การเพิ่มเติมมาตรา 66 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมจากกิจการขนส่งสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 66 (10) (เพิ่มเติม) “เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้
สามารถจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมจากกิจการขนส่งสาธารณะ”

4) การเพิ่มเติมมาตรา 67 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินการขนส่งมวลชนสาธารณะได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 67 (10) (เพิ่มเติม) “เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้
สามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการขนส่งสาธารณะได้”

สรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในการดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ โดยเฉพาะระบบขนส่งทางราง ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายงบประมาณ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ด้วยเช่นกัน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถมีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีข้อเสนอแนวทางในการเพิ่มเติม ดังนี้

1) การเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 45 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 45 (10) (เพิ่มเติม) “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

“ให้มีหรือดำเนินกิจการขนส่งมวลชนสาธารณะ รวมถึงระบบขนส่งทางรางภายในเขตเทศบาล หรือพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะหรือระบบขนส่งทางราง”

2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

- ก) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน
- ข) ผู้แทนเทศบาลและ/หรือองค์การบริหารส่วนตำบล
- ค) ผู้แทนภาคเอกชน ท้องถิ่น สภาอุตสาหกรรม
- ง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม และกรมการขนส่งทางราง และ
- จ) ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบขนส่ง หรือวิศวกรรมจราจร

สรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประโยชน์สำคัญในการเสริมสร้างบทบาทเชิงรุกขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในการให้บริการสาธารณะ เพิ่มความคล่องตัวในการจัดการระบบขนส่งที่ตอบสนองต่อบริบทของพื้นที่ และเอื้อต่อการดำเนินความร่วมมือกับภาครัฐหรือเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจและการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ทั้งนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการระบบขนส่งทางรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. 2562 เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยชอบในการเสนอการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับโครงการที่จำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงการระบบขนส่งทางรางซึ่งต้องใช้พื้นที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ เช่น แนวสายทาง จุดจอด หรือพื้นที่จอดแล้วจร ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจะช่วยให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ติดขัดด้านกฎหมาย ลดความล่าช้าจากการพึ่งพาหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง และส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนและบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยมีข้อเสนอแนวทางในการเพิ่มเติม ดังนี้

1) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ส่วนที่ 1 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบทเฉพาะที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการระดับภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนหน่วยงานที่ดิน และตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี

2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 2 การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น เสนอให้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้ง “คณะกรรมการระดับท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น โดยให้สามารถดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐส่วนกลางได้ และควรมีบทบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการประเมินราคา” ร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทย

3) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 4 เงินค่าทดแทน เสนอให้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณหรือใช้แหล่งเงินทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคลังของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และ

4) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน ในกรณีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเวนคืน เสนอให้บัญญัติให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการใช้หรือจัดสรรทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการสาธารณะ หรือดำเนินโครงการ

ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการระบบขนส่งทางรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างจริงจัง โดยมีข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายมีสิทธิเสนอร่างผังเมืองรวมเขตพัฒนาเฉพาะกิจ เพื่อบริหารโครงการระบบขนส่งมวลชนข้ามเขตได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 17 (เพิ่มเติม) “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปกป้อง สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายมีสิทธิเสนอร่างผังเมืองรวมเขตพัฒนาเฉพาะกิจเพื่อบริหารโครงการระบบขนส่งมวลชนข้ามเขตได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด”

5.3.2.3 ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนด้านระบบขนส่งมวลชนระบบราง

กฎหมายที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาภาระงบประมาณของภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างรวดเร็วและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การจัดทำแผนร่วมลงทุนต้องเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาสังคมของประเทศ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁶⁴⁰

ในกรณีที่การดำเนินโครงการมีมาตรการส่งเสริมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ การก่อหนี้หรือการค้ำประกันโดยรัฐ จำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

⁶⁴⁰ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 12

ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁶⁴¹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังบัญญัติให้มีการจัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน” ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีคณะกรรมการกองทุนทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการดำเนินโครงการในรูปแบบ PPP อย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁴²

อย่างไรก็ดี แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินโครงการลงทุนในรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนได้ในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนในหลายประเด็น เช่น อำนาจหน้าที่ การจัดทำแผนร่วมลงทุน และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการพิจารณาและอนุมัติโครงการ โดยเฉพาะในกระบวนการอนุมัติโครงการที่มีมูลค่าสูง ซึ่งไม่เหมาะสมกับบริบทของโครงการระดับจังหวัด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการพัฒนาและดำเนินการระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ของตนได้อย่างถูกต้องชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า

1) ประเทศญี่ปุ่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Promotion of Private Finance Initiative, 1999) มีการดำเนินการในรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ทั้งในด้านศักยภาพในการสร้างผลตอบแทน ความชัดเจนของบทบาทภาครัฐ และการส่งเสริมบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างเหมาะสม โดยมุ่งลดการแทรกแซงที่ไม่จำเป็นจากภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาพัฒนาโครงการอย่างเต็มที่⁶⁴³

ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นประสงค์จัดทำสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่เข้าข่ายตามเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนเพื่อความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น⁶⁴⁴ การดำเนินโครงการต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการ

⁶⁴¹ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 23

⁶⁴² พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 56 และ 57

⁶⁴³ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 3

⁶⁴⁴ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 12

ปกครองตนเองท้องถิ่น พ.ศ. 2490 (Local Autonomy Act, 1947)⁶⁴⁵ โดยมีรายละเอียดที่กำหนดในกฎหมายลำดับรองและพระราชกฤษฎีกา⁶⁴⁶

เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการเงินในการดำเนินโครงการ PPP รัฐบาลได้จัดตั้ง บริษัทส่งเสริมการริเริ่มการเงินส่วนบุคคลแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (Japan Private Finance Initiative Promotion Corporation) เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการที่มีศักยภาพและได้รับการคัดเลือก โดยบริษัทสามารถจัดหาเงินทุน สนับสนุนข้อมูล และให้คำปรึกษาด้านการดำเนินงาน⁶⁴⁷

หากรัฐบาลแห่งชาติเห็นว่ามีจำเป็นอาจดำเนินการให้เข้าทรัพย์สินแก่ภาคเอกชนหรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือในบางกรณีอาจอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินทางปกครองได้⁶⁴⁸ นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งชาติอาจอนุญาตให้มีการใช้ทรัพย์สินของรัฐ โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือในอัตราที่ต่ำกว่ามูลค่าตลาด⁶⁴⁹ รวมถึงอาจให้เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยภายใต้ขอบเขตงบประมาณที่กำหนด⁶⁵⁰ ทั้งนี้ รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นสามารถพิจารณาการออกพันธบัตรท้องถิ่นเพื่อระดมทุนภายใต้กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง⁶⁵¹

นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่น ยังดำเนินมาตรการด้านกฎหมายและภาษีเพื่อสนับสนุนเอกชน โดยยึดหลักความเป็นอิสระของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ⁶⁵² และสนับสนุนการยกเลิกหรือผ่อนคลายนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ จากภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁵³

การดำเนินโครงการขนส่งมวลชนในญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดตั้งระบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ⁶⁵⁴ พร้อมทั้งสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูล การสร้างความเข้าใจในหมู่ประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในทุกขั้นตอนของการพัฒนาโครงการ⁶⁵⁵

⁶⁴⁵ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 13

⁶⁴⁶ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 141

⁶⁴⁷ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 31

⁶⁴⁸ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 69

⁶⁴⁹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 71

⁶⁵⁰ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 72

⁶⁵¹ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 73

⁶⁵² Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 75

⁶⁵³ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 76

⁶⁵⁴ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 77

⁶⁵⁵ Act on Promotion of Private Finance Initiative 1999 Article 81

2) ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (United States Code) ในด้านการสนับสนุนทางการเงิน รัฐบาลกลางได้จัดตั้งกลไกการให้ทุนสำหรับการพัฒนาบริการรถไฟโดยสารระหว่างเมือง โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ขอรับทุน เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบรถไฟ⁶⁵⁶ โดยเงินทุนดังกล่าวสามารถนำมาใช้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการประกันภัยที่เกี่ยวข้องกับบริการรถไฟ โดยมีความคุ้มครองสูงสุดที่ 20 ล้านดอลลาร์ต่อเหตุการณ์ หรือรวมไม่เกิน 20 ล้านดอลลาร์ต่อปี⁶⁵⁷ นอกจากนี้ ยังมีโครงการเงินช่วยเหลือที่สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพด้านความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือของระบบขนส่งผู้โดยสารและสินค้า โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทคโนโลยี การดำเนินโครงการ และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับภาครัฐ ภายใต้หลักการความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ⁶⁵⁸

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในแง่อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และแหล่งสนับสนุนทางการเงิน รวมถึงลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการระบบรางในระดับพื้นที่ โดยมีแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของกฎหมายดังต่อไปนี้

1) การเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา 4 เพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมคำว่า “โครงการร่วมลงทุนระดับท้องถิ่น” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 4 “โครงการร่วมลงทุนระดับท้องถิ่น” หมายความว่า โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หรือร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตน หรือเชื่อมโยงกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และมีวงเงินลงทุนรวมไม่เกินตามที่คณะกรรมการกำหนด

2) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายระดับพื้นที่ เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ หรือ คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนระดับภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าไม่สูง โดยเฉพาะในกรณีที่เป็น

⁶⁵⁶ United States Code Article 22901

⁶⁵⁷ United States Code Article 22904

⁶⁵⁸ United States Code Article 22907

โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการนโยบายส่วนกลาง

3) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรา 9 เพื่อกำหนดกลไกเฉพาะสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่มีขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสามในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 9 (แก้ไขเพิ่มเติม) “โครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า ห้าพันล้านบาทหรือต่ำกว่ามูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้น โดยกฎกระทรวง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หากคณะกรรมการเห็นว่าโครงการร่วมลงทุนตามวรรคหนึ่ง เป็นโครงการร่วมลงทุนที่มีความสำคัญหรือสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนตามมาตรา 12 คณะกรรมการจะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ในกรณีที่โครงการร่วมลงทุนมีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทและเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดทำและเสนอแบบข้อเสนอเบื้องต้นเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนดได้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่”

4) การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนโครงการร่วมลงทุนท้องถิ่น เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 6 ว่าด้วย “กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน” โดยเพิ่ม กองทุนสนับสนุนโครงการร่วมลงทุนท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โครงการร่วมลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น โครงการระบบขนส่งทางราง ทั้งนี้ แหล่งเงินของกองทุนดังกล่าวอาจมาจากงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุน เงินกู้ หรือความร่วมมือกับองค์กรการเงินระหว่างประเทศ

สรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการอนุมัติโครงการ และแหล่งสนับสนุนทางการเงิน เพื่อจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะโครงการระบบขนส่งทางรางซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยการลงทุนสูงและการพิจารณาเชิงพื้นที่ที่เหมาะสม

5.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศและประเทศไทยในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

5.4.1 เปรียบเทียบองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย

5.4.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

หน่วยงานในระดับกระทรวง ได้แก่ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: MLIT) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการขนส่งทางราง ภายในกระทรวงดังกล่าวประกอบด้วยกรมการรถไฟ (Railway Bureau) ทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มบริษัทรถไฟญี่ปุ่น รวมถึงผู้ประกอบการขนส่งทางรางภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเงิน ได้แก่ องค์กรพัฒนารถไฟแห่งญี่ปุ่น (Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency: JRRTT) และธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น (Development Bank of Japan: DBJ) รวมทั้งมีสำนักงานขนส่งประจำเขต (District Transport Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นในสังกัดกระทรวง โดยมีการแบ่งเขตการกำกับดูแลออกเป็น 9 ภูมิภาค สะท้อนให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการกำกับดูแลหลายระดับ และมีหน่วยงานสนับสนุนด้านการเงินที่มีความเข้มแข็ง

5.4.1.2 สหรัฐอเมริกา

หน่วยงาน Federal Transit Administration (FTA) ได้ให้การสนับสนุนทั้งด้านเงินทุน และเทคนิคแก่ระบบขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่น โดยองค์กรวางแผนเขตเมือง (Metropolitan Planning Organizations: MPOs) มีบทบาทในการวางแผนโครงการขนส่งในระดับภูมิภาค ขณะเดียวกัน รัฐและเทศบาลมีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินงานโดยตรง นอกจากนี้ สำนักงานบริหารการรถไฟแห่งสหพันธรัฐ (Federal Railroad Administration: FRA) รวมถึงสมาคมต่าง ๆ ได้แก่ สมาคมการขนส่งมวลชนสาธารณะแห่งสหรัฐอเมริกา (American Public Transportation Association: APTA), สมาคมการรถไฟแห่งสหรัฐอเมริกา (Association of American Railroads: AAR) และ สมาคมวิศวกรรมและบำรุงรักษาทางรถไฟแห่งสหรัฐอเมริกา (American Railway Engineering and Maintenance-of-Way Association: AREMA) ได้มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐาน การวิจัย และการส่งเสริมเทคโนโลยีด้านการขนส่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบการจัดการขนส่งในสหรัฐอเมริกาเน้นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานท้องถิ่น พร้อมทั้งมีเครือข่ายสมาคมวิชาชีพที่สนับสนุนด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

5.4.1.3 ประเทศอังกฤษ

กระทรวงการขนส่ง (Department for Transport: DfT) เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายระดับชาติและจัดสรรงบประมาณให้แก่ระบบขนส่ง ขณะที่กระทรวงการคลัง (HM Treasury) มีบทบาทในการสนับสนุนด้านการเงินแก่โครงการต่าง ๆ และองค์การขนส่งท้องถิ่น (Local Transport Authorities: LTAs) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนและบริหารจัดการระบบขนส่งในแต่ละเมือง โดยเฉพาะในเมืองแมนเชสเตอร์และลอนดอน เช่น หน่วยงานขนส่งประจำมหานครเกรเทอร์แมนเชสเตอร์ (Transport for Greater Manchester: TfGM) และหน่วยงานขนส่งประจำกรุงลอนดอน (Transport for London: TfL) จะรับผิดชอบในการดูแลระบบขนส่งในพื้นที่เหล่านี้ นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานกำกับดูแลการรถไฟและถนน (Office of Rail and Road: ORR) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยและประสิทธิภาพของการเดินทางโดยระบบขนส่งทางราง การจัดการขนส่งในประเทศอังกฤษจึงสะท้อนถึงการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันยังคงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางในด้านงบประมาณและนโยบาย

5.4.1.4 ประเทศฝรั่งเศส

รัฐบาลกลางมีบทบาทในการกำหนดกฎหมายและนโยบาย รวมถึงการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ ขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารจัดการโครงการขนส่งทางรางได้ด้วยตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจ (Décentralisation) ซึ่งให้สิทธิในการดำเนินการแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์การพัฒนาขนส่งทางรถไฟแห่งฝรั่งเศส (Agence de financement des infrastructures de transport de France: AFITF) และ กองทุนเงินฝากและเงินสำรองแห่งประเทศฝรั่งเศส (Caisse des Dépôts et Consignations: CDC) มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนด้านการเงินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เห็นได้ว่า ระบบการบริหารจัดการในประเทศฝรั่งเศสมีการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการ โดยท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนโครงการได้เต็มที่พร้อมการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลกลาง

5.4.1.5 ประเทศไทย

กระทรวงคมนาคมมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการขนส่งระดับชาติ โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) จะทำหน้าที่ในการวางแผนหลักและเสนอมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ขณะเดียวกันคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของโครงการต่าง ๆ ด้านการขนส่ง ในส่วนของกรมการขนส่งทางรางจะรับผิดชอบในการกำกับดูแลมาตรฐานของระบบราง ทั้งนี้ ประเทศไทยยังคงมีการวางแผนนโยบายและมาตรฐานจากศูนย์กลางอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดในการตัดสินใจและการดำเนินโครงการ โดยส่วนใหญ่ต้องได้รับการอนุมัติและการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเกือบทั้งหมด

ตารางที่ 5.3 ตารางเปรียบเทียบขององค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ	องค์กรระดับนโยบาย (ระดับประเทศ)	องค์กรระดับนโยบาย (ระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น)
ประเทศญี่ปุ่น	1. กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (MLIT) 2. กรมราง (Railway Bureau) 3. คณะกรรมการที่ดูแลการขนส่งทางราง 4. สำนักงานการก่อสร้าง การขนส่ง และเทคโนโลยีทางรถไฟแห่งญี่ปุ่น (JRTT) 5. ธนาคารพัฒนาแห่งประเทศญี่ปุ่น (DBJ)	สำนักงานขนส่งท้องถิ่น (District Transport Bureau)
สหรัฐอเมริกา	1. สำนักบริหารกิจการรถไฟในเมือง (FTA) 2. สำนักงานการรถไฟกลาง (FRA) แบ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลออกเป็น 3 องค์กร ดังนี้ - สมาคมการขนส่งสาธารณะแห่งสหรัฐอเมริกา (APTA) - สมาคมการขนส่งทางรางแห่งสหรัฐอเมริกา (AAR) - สมาคมวิศวกรรมระบบรางและการบำรุงรักษา (AREMA)	1. องค์กรวางแผนเขตมหานคร (MPOs) 2. รัฐและเทศบาล
ประเทศอังกฤษ	1. กรมขนส่ง (DfT) 2. กระทรวงการคลัง (HM Treasury) 3. สำนักงานรถไฟและถนน (ORRX)	1. องค์กรขนส่งส่วนท้องถิ่น (LTAs) 2. การขนส่งสำหรับมหานครเกรทเตอร์แมนเชสเตอร์ (TfGM) 3. การขนส่งสำหรับลอนดอน (TfL)

ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

ประเทศ	องค์กรระดับนโยบาย (ระดับประเทศ)	องค์กรระดับนโยบาย (ระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น)
ประเทศฝรั่งเศส	1. รัฐบาลของฝรั่งเศส (Policy Maker) 2. สำนักงานเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งฝรั่งเศส (AFITF) 3. กลุ่มกองทุนเงินฝากและบริหารเงินสำรอง (CDC)	1. องค์กรบริหารการเดินทางในพื้นที่ (AOM) 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล ชุมชนเมือง และภูมิภาค
ประเทศไทย	1. กระทรวงคมนาคม 2. คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก 3. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) 4. กรมการขนส่งทางราง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งนี้ยังไม่มีอำนาจเฉพาะทางด้านระบบราง เว้นแต่จะร่วมมือกับส่วนกลางหรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาเฉพาะกิจ)

หมายเหตุ ในแต่ละประเทศมีองค์กรในระดับนโยบายประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่กำหนดกรอบแนวคิด ขั้นตอน หรือระเบียบปฏิบัติที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้ว นโยบายดังกล่าวจะถูกนำไปใช้และขับเคลื่อนโดยหน่วยงานปฏิบัติการ

ที่มา ผู้วิจัยทำเอง

5.4.2 เปรียบเทียบองค์กรหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย

ทั้งนี้ องค์กรระดับปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภาครัฐและภาคเอกชน ดังนี้

5.4.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

1. ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมือง หรือจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการและบริหารระบบรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่ของตน

2. ภาคเอกชน ได้แก่

1) บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการระบบรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่ต่าง ๆ ของญี่ปุ่น โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น

2) บริษัทกลุ่มรถไฟญี่ปุ่น (Japan Railway Group: JR Group) ซึ่งมีเครือข่ายรถไฟครอบคลุมทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 6 บริษัทที่ให้บริการรถไฟโดยสารระดับภูมิภาค

5.4.2.2 สหรัฐอเมริกา

1. ภาครัฐ ได้แก่ ผู้ให้บริการระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Operators) องค์กรที่ดำเนินการให้บริการรถไฟรางเบาในแต่ละเมือง

2. ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น

5.4.2.3 ประเทศอังกฤษ

ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Operators) เป็นบริษัทที่ได้รับสิทธิในการดำเนินงานบริการรถไฟฟ้ารางเบา

5.4.2.4 ประเทศฝรั่งเศส

1. ภาครัฐ ได้แก่

1) บริษัททางรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (Société Nationale des Chemins de Fer Français: SNCF) เป็นรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศส องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบรถไฟในเมือง (Operator) โดยมีองค์กร 2 องค์กร คือ

ก. เครือข่ายการรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (SNCF RÉSEAU) ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟของเครือข่ายรถไฟแห่งชาติ ตั้งแต่การออกแบบการก่อสร้าง การกำหนดราคาของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการ การดำเนินงานด้านการจราจร การบำรุงรักษา โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนา และเพิ่มประสิทธิภาพของเครือข่ายรถไฟในฝรั่งเศส

ข. หน่วยงานเดินรถของการรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (SNCF MOBILITÉS) ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารที่โดยสารรถไฟความเร็วสูงของฝรั่งเศส (Train à Grande Vitesse: TGV) ระบบรถไฟชานเมืองของกรุงปารีส (Transilien) รถไฟระหว่างเมือง (Intercités) รถไฟท้องถิ่นระดับภูมิภาค (Transport Express Régional: TER) และการขนส่งสินค้า (Fret SNCF)

2) องค์กรบริหารการขนส่งกรุงปารีส (Régie Autonome des Transports Parisiens: RATP) ดำเนินการให้บริการส่วนใหญ่ในเขตเมืองหลวงและชานเมืองใกล้เคียงเป็นเขตปกครองตนเองของกรุงปารีส

3) หน่วยงานระดับท้องถิ่น (Autorités Organisatrices de la Mobilité: AOM)

4) รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองใหญ่ ในระดับมหานคร (Métropoles) และ ชุมชนเมืองใหญ่ (Communautés Urbaines) เทศบาล (Mairie) มหานคร (Métropole) และเขตปกครอง

พิเศษ จะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้ารางเบา โดยเป็นผู้กำหนดงบประมาณ และบริหารจัดการโครงการร่วมกับหน่วยงานกำกับการณ์ขนส่ง (AOM)

2. ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทเอกชนที่ดำเนินการเดินรถไฟฟ้ารางเบาในเมือง โดยได้รับสัมปทานจากหน่วยงานท้องถิ่น

5.4.2.5 ประเทศไทย

1. ภาครัฐ ได้แก่

1) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

2) การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีหน้าที่หลักในการดำเนินการด้านระบบขนส่งทางรางของประเทศ

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเทศบาลเมือง

2. ภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทเอกชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการร่วมลงทุนและบริหารโครงการรถไฟฟ้ารางเบาในหลายพื้นที่ผ่านรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership)

ตารางที่ 5.4 ตารางสรุปองค์การระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ	หน่วยงาน	องค์กรระดับปฏิบัติการ (ระดับประเทศ)	องค์กรระดับปฏิบัติการ (ระดับท้องถิ่น)
ประเทศญี่ปุ่น	ภาครัฐ	-	หน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมือง หรือ จังหวัด
	ภาคเอกชน	1. บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น 2. บริษัทกลุ่มรถไฟฟ้าญี่ปุ่น (JR Group)	บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น
สหรัฐอเมริกา	ภาครัฐ	ผู้ให้บริการระบบรถไฟฟ้าราง เบา (Light Rail Operators)	-
	ภาคเอกชน	บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น	บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน	องค์กรระดับปฏิบัติการ (ระดับประเทศ)	องค์กรระดับปฏิบัติการ (ระดับท้องถิ่น)
ประเทศ อังกฤษ	ภาครัฐ ภาคเอกชน	- ได้ ผู้ประกอบการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Operators)	-
ประเทศ ฝรั่งเศส	ภาครัฐ	1. บริษัททางรถไฟแห่งชาติ ฝรั่งเศส (SNCF) 2. องค์การบริหารการขนส่งกรุง ปารีส (RATP) 3. หน่วยงานระดับท้องถิ่น (AOM) 4. รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองใหญ่	1. หน่วยงานระดับท้องถิ่น (AOM) 2. รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองใหญ่
ประเทศ ไทย	ภาครัฐ	1. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง ประเทศไทย (รฟม.) 3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเทศบาลเมือง	บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเทศบาลเมือง
	ภาคเอกชน	บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น	บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน จากหน่วยงานท้องถิ่น

หมายเหตุ แต่ละประเทศมักมีการจัดตั้งองค์กรในระดับปฏิบัติการ ซึ่งทำหน้าที่นำนโยบายที่กำหนดโดยองค์กรระดับนโยบายมาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีบทบาทสำคัญในการศึกษา วิเคราะห์เส้นทาง วางแผนการดำเนินโครงการ ตลอดจนดำเนินการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งให้สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ องค์กรระดับปฏิบัติการเหล่านี้อาจอยู่ในภาครัฐหรือภาคเอกชน หรืออยู่ในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

ที่มา ผู้วิจัยทำเอง

5.4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติการที่เหมาะสมของต่างประเทศ และประเทศไทยในจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษา สภาพปัญหาปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนระบบรางในประเทศไทยในมิติด้านปฏิบัติงาน พบว่า การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในภูมิภาคยังประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญหลายประการ เช่น ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ความซับซ้อนของกระบวนการดำเนินงานที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน การขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการวางแผนดำเนินโครงการที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อศักยภาพในการดำเนินงานและการขยายตัวของโครงการ

จากการศึกษาทฤษฎีการจัดการ พบว่าการจัดการเป็นกลไกสำคัญขององค์กรในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารและควบคุมทรัพยากร เพื่อให้สามารถลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และส่งเสริมให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการจัดการมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

- 1) การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
- 2) การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างองค์กรและการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับภารกิจและเป้าหมายขององค์กร
- 3) การบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง การคัดเลือก แต่งตั้ง และสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- 4) การอำนวยการ หมายถึง การบริหารจัดการเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีขวัญกำลังใจและประสิทธิผล
- 5) การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบและติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษารูปแบบการปกครองของรัฐและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน พบว่ารูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวจะมีการแบ่งการบริหารออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (3) การบริหารราชการส่วน

ท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจอธิปไตยครอบคลุมทั้งประเทศ ตัวอย่างของประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองดังกล่าว ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย

ในขณะที่ประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐรวม จะมีการแบ่งการบริหารออกเป็นสองระดับ ได้แก่ (1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง และ (2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น ส่งผลให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นหรือมลรัฐได้มากกว่ารัฐเดี่ยว ตัวอย่างของประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองดังกล่าว ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร

เนื่องจากรูปแบบการปกครองของรัฐมีความแตกต่างกันจึงส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

- 1) ประเทศญี่ปุ่น แบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- 2) สหรัฐอเมริกา แบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการปกครองในมลรัฐ
- 3) ประเทศฝรั่งเศส แบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 4) ประเทศอังกฤษ แบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และ
- 5) ประเทศไทย แบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หลักการสำคัญที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศ ประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ (1) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) (2) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ (3) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งหลักการดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะระบบขนส่งมวลชนทางรางของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันตามบริบทของการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ภายใต้โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิมของประเทศไทยที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการบริการสาธารณะระบบรางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากทั้งรัฐบาลส่วนกลางและบางหน่วยงานในส่วนภูมิภาคต่างยังคงตั้งเงื่อนไขในการดำเนินงานให้เป็นไปได้ยาก อีก

ทั้ง การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ดูแล ยังต้องประสานงานกับหลายหน่วยงานและกระทรวง ซึ่งเต็มไปด้วยกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลา

จากการศึกษาเปรียบเทียบองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ และประเทศไทย พบว่า ในประเทศไทยการกำหนดนโยบายการขนส่งเป็นภารกิจหลักของรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดในการตัดสินใจและบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ โดยต้องผ่านกระบวนการอนุมัติหลายขั้นตอน และพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางอย่างมาก ทำให้กระบวนการเหล่านี้มีความซับซ้อนและล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขนส่งในพื้นที่ที่ต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่ประเทศอื่นที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา (ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส) มีระบบการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและยืดหยุ่นตามลักษณะและความต้องการของพื้นที่ โดยหน่วยงานท้องถิ่นในแต่ละประเทศสามารถมีอำนาจในการดำเนินโครงการขนส่งได้เอง และยังมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนเฉพาะกิจและกลไกการเงินที่ชัดเจน ซึ่งช่วยให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานในระบบการขนส่งของประเทศเหล่านี้เป็นระบบบูรณาการที่ลงตัวระหว่างระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการขนส่งมีความคล่องตัวและสามารถตอบสนองต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การกระจายอำนาจในประเทศเหล่านี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมความสามารถในการจัดการระบบขนส่งในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ขึ้นกับการอนุมัติจากรัฐบาลส่วนกลางมากเกินไป ซึ่งประเทศไทยสามารถนำแนวทางจากประเทศเหล่านี้มาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1) ประเทศญี่ปุ่น มีการกระจายการกำกับดูแลจากกระทรวงไปยังหน่วยงานท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการได้ตามความต้องการของพื้นที่ การจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่สามารถดำเนินโครงการขนส่งได้ด้วยตนเอง เช่น สำนักงานขนส่งประจำเขต (District Transport Bureau) จะช่วยให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความยืดหยุ่นสูง ประเทศไทยควรส่งเสริมการกระจายอำนาจในด้านการตัดสินใจและการจัดการโครงการขนส่งให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะการอนุญาตให้หน่วยงานท้องถิ่นมีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการในพื้นที่ของตน ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนการอนุมัติจากส่วนกลางและเพิ่มความเร็วในการดำเนินงาน การนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทยสามารถเริ่มจากการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในการดำเนินโครงการขนส่งภายในพื้นที่ของตน โดยให้อำนาจเต็มในการวางแผน อนุมัติ และบริหารงบประมาณ ซึ่งจะช่วยลดการพึ่งพากระบวนศูนย์ และเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน

2) ประเทศฝรั่งเศส มีการจัดตั้งหน่วยงานอย่างสำนักงานจัดหาทุนเพื่อโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของฝรั่งเศส (AFITF) และสถาบันการเงินสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส (CDC) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินสำหรับโครงการขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งช่วยให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการโครงการขนส่งได้ด้วยความมั่นใจในด้านงบประมาณ การนำแนวทางนี้มาใช้ในประเทศไทย ควรเน้นการจัดตั้งกองทุนหรือองค์กรทางการเงินเฉพาะกิจในระดับชาติหรือภูมิภาค เพื่อสนับสนุนงบประมาณแก่ท้องถิ่นโดยตรง

3) ประเทศอังกฤษมีการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น อย่างเช่นหน่วยงานด้านการคมนาคมของเขตมหานครเกรทเทอร์แมนเชสเตอร์ สหราชอาณาจักร (TfGM) และองค์การขนส่งแห่งลอนดอน (TfL) ซึ่งมีความรับผิดชอบในพื้นที่ของตนเอง แต่ยังคงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางในด้านนโยบายและงบประมาณ ในขณะเดียวกันมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดจากสำนักงานกำกับดูแลกิจการรถไฟและถนน (ORR) เพื่อให้มั่นใจในความปลอดภัยและประสิทธิภาพ ประเทศไทยสามารถปรับใช้แนวทางนี้ได้ โดยส่งเสริมให้เกิดหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน พร้อมกับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระและมีความโปร่งใส

4) สหรัฐอเมริกา องค์การวางแผนเขตเมือง (MPOs) ในการวางแผนและกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการขนส่งในระดับภูมิภาค ซึ่งช่วยให้มีการพัฒนาโครงข่ายขนส่งที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากแนวทางนี้ โดยการส่งเสริมการจัดตั้งองค์การวางแผนระดับภูมิภาคที่มีส่วนร่วมจากหน่วยงานท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการวางแผนที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง

ดังนั้น ประเทศไทยควรส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นเฉพาะด้านที่สามารถวางแผนและดำเนินการได้โดยตรง พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ประเมินผล และรับรองมาตรฐานความปลอดภัยและประสิทธิภาพของระบบขนส่ง

นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานทางการเงินเฉพาะกิจที่มีความสามารถในการสนับสนุนการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้าวางแบบอย่างมีประสิทธิภาพและยืดหยุ่น โดยอาศัยกลไกทางการเงินที่เหมาะสม เช่น การจัดหาแหล่งทุนที่ไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปีของรัฐบาลกลาง เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินโครงการในระดับพื้นที่

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการที่ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้าวางแบบควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการวางแผน (Participatory Planning) ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การใช้แอปพลิเคชันสำรวจความต้องการด้านการเดินทางของประชาชน หรือการจัดเวทีประชาพิจารณ์ในพื้นที่ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ และให้ผลลัพธ์ของโครงการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5.5 การวิเคราะห์เพื่อจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

โดยหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษามุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้ จะนำเอาผลจากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคและจังหวัดอื่นของประเทศไทย เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก และแนวนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และทางปฏิบัติขององค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการของต่างประเทศและประเทศไทยในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ประกอบกับการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายเบื้องต้น เช่น ศึกษาความต้องการเดินทางของประชาชน ศึกษาความต้องการเดินทางของประชาชน เป็นต้น เพื่อนำมาปรับใช้ในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย ซึ่งจะทำให้การนำนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติของต่างประเทศและประเทศไทยมาปรับใช้ ดังนี้

5.5.1 ด้านนโยบายที่เหมาะสมในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)⁶⁵⁹ เป็นแนวทางสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 17 เป้าหมาย (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อให้แต่ละประเทศสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสร้างโลกที่น่าอยู่มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องเริ่มจากการพัฒนาเมือง เนื่องจาก

⁶⁵⁹ วริยะ เตชะรุ่งโรจน์ และคณะ, ‘โครงการพัฒนาระบบประเมินสภาพรวมสถานะเมืองยั่งยืน กรณีศึกษาเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในเขตปริมณฑลอย่างสหวิทยาการ ระบบประเมินเมืองยั่งยืน’ (2562) <<https://www.sustainablecity.in.th>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2566.

แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้การพัฒนาเกิดขึ้นอย่างสมดุลและยั่งยืนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก โดยคำนึงถึงมิติต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งประกอบด้วยเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจ รวมถึงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้มนุษย์สามารถมีชีวิตที่ดีและมีความสุขได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต อย่างไรก็ตาม หลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการสร้างขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากการเผยแพร่รายงานเรื่อง “อนาคตของเรา” (Our Common Future) โดยคณะกรรมการบรันทแลนด์ของสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งได้ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ มุ่งมั่นพัฒนาประเทศจนกระทั่งนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ทั้ง 17 เป้าหมายในปี พ.ศ. 2558 ขององค์การสหประชาชาติ

กระบวนการพัฒนาเมืองหรือการเปลี่ยนแปลงให้เมืองกลายเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศในภาพรวม ซึ่งการพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพควรเริ่มต้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำ และกระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 9⁶⁶⁰ และ เป้าหมายที่ 11⁶⁶¹

จากการศึกษาระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ พบว่าระบบขนส่งมวลชนในปัจจุบันยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและความหลากหลายเพียงพอ ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้อย่างสะดวก มีปัญหาเรื่องความปลอดภัย ไม่มีตารางเวลาในการให้บริการที่แน่นอน และก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ นอกจากนี้ระบบขนส่งมวลชนยังไม่รองรับการเข้าถึงของผู้สูงอายุและผู้พิการได้อย่างเหมาะสม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคลในการเดินทาง ส่งผลให้ปริมาณรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์บนท้องถนนเพิ่มสูงขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด โดยเฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วน บริเวณสถานที่ราชการ สถานศึกษา สถานพยาบาล และเขตชุมชนเมือง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและโอกาสในการพัฒนาเมืองในระยะยาว นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวจากต่างพื้นที่และชาวต่างชาติที่เดินทางมายังจังหวัดเชียงรายยังประสบปัญหาในการเดินทางไปยังสถานที่สำคัญต่าง ๆ อันเนื่องมาจากระบบขนส่งมวลชนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดในอนาคต

จากการศึกษาแนวความคิดในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง พบว่า ทิศทางการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศไทยในอนาคตมุ่งเน้นการรองรับการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิต พฤติกรรมการเดินทางของประชาชน รูปแบบการดำเนินธุรกิจ และความต้องการในการเดินทาง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งต้องสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ มีความทันสมัย และรองรับการเติบโตของประเทศในอนาคต ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจ และเพื่อให้การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งเกิดประสิทธิผลสูงสุด จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

⁶⁶⁰ เป้าหมายที่ 9 สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม ยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม (Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation).

⁶⁶¹ เป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิทัศน์ และยั่งยืน (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable).

1) การขนส่งที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ควรส่งเสริมระบบขนส่งที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการใช้ระบบขนส่งที่ไม่พึ่งพาเครื่องยนต์สันดาป เช่น การขนส่งทางรางและทางน้ำ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งสาธารณะที่เอื้อต่อการลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

2) การขนส่งที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งควรมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของการขนส่งและโลจิสติกส์ โดยเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเข้ากับฐานการผลิต แหล่งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ พร้อมทั้งส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport) เพื่อลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ ซึ่งควรให้การขนส่งทางรางและทางน้ำเป็นระบบขนส่งหลัก และใช้การขนส่งทางถนนเป็นระบบสนับสนุน

3) ระบบคมนาคมขนส่งที่เข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ควรยกระดับระบบขนส่งให้สามารถรองรับผู้ใช้บริการทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็ก เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการขนส่งได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ ควรมีมาตรการกำหนดอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มนักเรียน นักศึกษา ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

จากแนวคิดข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า จังหวัดเชียงรายควรพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีความสะดวก ปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรองรับกลุ่มประชาชนที่มีความเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ สตรี และเด็ก ทั้งนี้ ระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) ถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสม เนื่องจากมีอายุการใช้งานยาวนาน สามารถรองรับผู้โดยสารได้ในปริมาณมาก และใช้พลังงานไฟฟ้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ดังนั้น การนำรถขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบามาใช้ในพื้นที่เขตเมืองของจังหวัดเชียงรายจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งอย่างยั่งยืน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁶⁶² พบว่า มีจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สาย⁶⁶³ เทศบาลตำบลแม่ไร่⁶⁶⁴ เทศบาลตำบลแม่คำ⁶⁶⁵ และเทศบาลตำบลแม่

⁶⁶² ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศบาลตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุต (6) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย

⁶⁶³ สัมภาษณ์ วรรณศิลป์ จีระกาศ (เชิงอรธร 590).

⁶⁶⁴ สัมภาษณ์ ไพศาล พรหมมาลี, นายกเทศมนตรี. สำนักงานเทศบาลตำบลแม่ไร่, (เทศบาลตำบลแม่ไร่, 12 ธันวาคม 2567).

⁶⁶⁵ สัมภาษณ์ วาโย ด่านไทยวัฒนา (เชิงอรธร 591).

จัน⁶⁶⁶ มีความเห็นด้วยสนับสนุนแนวคิดในการนำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาเข้ามาใช้ในจังหวัดเชียงราย โดยสรุปได้ว่า แนวคิดดังกล่าวถือเป็นมุมมองที่ก้าวหน้า ซึ่งสามารถตอบสนองต่อปัญหาในปัจจุบันและรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างรอบด้าน การวางแผนพัฒนาโครงข่ายระบบรางจะช่วยส่งเสริมการเติบโตของเมืองอย่างมีทิศทางและเป็นระบบ ลดปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ระเบียบ นอกจากนี้ ระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพในระดับจังหวัดยังมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาจราจรและอุบัติเหตุบนท้องถนน อีกทั้ง ยังเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเติบโตของจังหวัดด้วยวิสัยทัศน์ที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการลดปัญหาการจราจรติดขัดและการเกิดอุบัติเหตุจากการขับขีในขณะมีเมา อีกทั้ง ยังสามารถรองรับประชากรกลุ่มเฉพาะ ได้แก่ ผู้สูงอายุ และนักท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสม การออกแบบเมืองให้มีความสะดวกและปลอดภัยสามารถส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในระดับจังหวัดอย่างต่อเนื่อง จังหวัดเชียงรายมีจุดแข็งด้านทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ หากมีการวางแผนพัฒนาเมืองให้ตอบโจทย์การใช้ชีวิตและการประกอบธุรกิจของประชาชนทุกกลุ่ม จะสามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของจังหวัดได้ในระยะยาว

ในขณะเดียวกัน เทศบาลอีก 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเวียงพางคำ⁶⁶⁷ เทศบาลตำบลท่าสุด⁶⁶⁸ เทศบาลตำบลบ้านดู่⁶⁶⁹ และเทศบาลนครเชียงราย⁶⁷⁰ มีความเห็นไม่สนับสนุนการนำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาเข้ามาดำเนินการในจังหวัดเชียงราย โดยสรุปได้ว่า การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในบริบทของจังหวัดเชียงรายจำเป็นต้องพิจารณาหลายปัจจัยประกอบกัน ได้แก่ ขนาดของพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร งบประมาณของภาครัฐ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ อีกทั้ง ในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงรายนิยมใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล ได้แก่ รถยนต์และรถจักรยานยนต์ เนื่องจากสภาพการจราจรในจังหวัดเชียงรายยังไม่หนาแน่น เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดเชียงใหม่หรือเมืองขนาดใหญ่อื่น ๆ ที่มีความพร้อมทั้งในด้านจำนวนประชากรและโครงสร้างพื้นฐาน จึงเห็นว่า ในปัจจุบัน จังหวัดเชียงรายอาจยังไม่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงรายจำนวน 8 แห่ง พบว่า ยังไม่มีเทศบาลใดแสดงความประสงค์หรือมีแนวคิดในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตาม

⁶⁶⁶ สัมภาษณ์ เสกสรร จันทรธีระติกุล (เชิงอรรถ 600).

⁶⁶⁷ สัมภาษณ์ ฉัตรชัย ชัยศิริ (เชิงอรรถ 592).

⁶⁶⁸ สัมภาษณ์ จตุพล ขำญาญยา (เชิงอรรถ 601).

⁶⁶⁹ สัมภาษณ์ ภัคพงษ์ แสงกิจ (เชิงอรรถ 594).

⁶⁷⁰ สัมภาษณ์ อุทธยา ทาคำมู (เชิงอรรถ 595).

กฎหมาย และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ข้อจำกัดที่พบโดยทั่วไป ได้แก่ การขาดงบประมาณสำหรับการลงทุนก่อสร้าง การบำรุงรักษาระบบราง และค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดิน อีกทั้ง ยังมีข้อจำกัดจากระเบียบกฎหมายที่ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการอย่างอิสระ ทำให้การดำเนินงานต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคเอกชนในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ดังนั้น จึงควรเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัญหาทางด้านนโยบายเพื่อพิจารณาว่านโยบายของประเทศไทยส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะระบบรางในพื้นที่ของตนมากน้อยเพียงใด

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางด้านนโยบายในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค พบว่า ขาดความสอดคล้องระหว่างแผนแม่บทกับการดำเนินงานจริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักดำเนินการตามนโยบายเฉพาะของตนเองโดยขาดการบูรณาการและเอกภาพ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ ทั้งยัง พบแนวโน้มการผลักภาระด้านการลงทุนไปยังภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากภาครัฐ ทำให้โครงการมีความไม่มั่นคงและขาดความยั่งยืนในระยะยาว

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายที่เหมาะสมของต่างประเทศ และประเทศไทยในจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

1) เมืองโทยามะ (Toyama) จังหวัดโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น เทศบาลนครโทยามะได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนภายใต้แนวคิด “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) เพื่อรับมือกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุ การลดลงของประชากร และการกระจายตัวของชุมชน โดยมีการวางแผนและดำเนินโครงการอย่างเป็นระบบ ได้แก่ การปฏิรูประบบขนส่งสาธารณะ การส่งเสริมให้ประชาชนอยู่อาศัยใกล้เส้นทางขนส่ง และการพัฒนาศูนย์กลางเมืองให้เข้าถึงง่ายและกระตุ้นเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบาและการจัดตั้งบริษัท Toyama Light Rail ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ถือเป็นต้นแบบความสำเร็จในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนของเมือง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนภายใต้แนวคิดเมืองกะทัดรัดดังกล่าวได้รับการบรรจุอย่างเป็นทางการในแผนพัฒนาเมืองของเทศบาลนครโทยามะ โดยเฉพาะในแผนแม่บทผังเมือง (Urban Master Plan) และแผนพัฒนาเมืองระยะยาวของเทศบาล ซึ่งรวมถึงการสร้างโครงข่ายรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) เช่น Toyama Light Rail และการฟื้นฟูเส้นทางรถรางเก่าในเมือง โดยมีการกำหนดเป้าหมายหลักตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 และได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2007 ภายใต้การนำของนาย Masashi Mori ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้น

2) เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 28 แห่ง ภายใต้

โครงสร้าง “สหการ” (Communauté Urbaine) ส่งผลให้การวางแผนและบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนเป็นไปอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ ในช่วงเวลาดังกล่าว มีผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีหลายรายที่นำเสนอนโยบายด้านระบบขนส่งมวลชนซึ่งแบ่งเป็นแนวทางการพัฒนารถไฟฟ้าใต้ดินและแนวทางการใช้รางไฟฟ้า โดยผู้สมัครที่เสนอพัฒนาระบบรางไฟฟ้าเป็นผู้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งนำไปสู่นโยบายการพัฒนาระบบรางไฟฟ้าที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 แนวทางการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนผ่านความร่วมมือแบบ “สหการ” และการฟื้นฟูระบบรางไฟฟ้าในเมืองสตราสบูร์กดังกล่าว ได้รับการบรรจุอย่างเป็นทางการในแผนพัฒนาเมืองของสตราสบูร์ก และดำเนินการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ระยะยาว นอกจากนี้ ทิศทางนโยบายของเมืองยังสะท้อนบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีการเลือกใช้นโยบายพัฒนาระบบรางไฟฟ้าที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 และ

3) จังหวัดขอนแก่น ประเทศไทยได้บรรจุโครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) ไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเป็นทางการ โดยโครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่ ผ่านการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (Khon Kaen Transit System Co., Ltd.) เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบา โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรและส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยกำหนดเส้นทางหลักจากตำบลสภาราญถึงตำบลท่าพระ ระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตร พร้อมสถานีจำนวน 21 แห่ง การดำเนินโครงการได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) และถือเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในเมืองภูมิภาคที่มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁶⁷¹ เกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้ารางเบาได้ในด้านนโยบาย ได้ความคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลแม่สาย (ตำแหน่งปลัดเทศบาล) ให้ความเห็นไว้ว่า “ควรส่งเสริมพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างยั่งยืน เช่น การนำระบบรถไฟฟ้าเข้าสู่เมืองต่าง ๆ โดย

⁶⁷¹ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศบาลตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุต (6) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย

เริ่มต้นจากการกำหนดนโยบายในระดับประเทศที่ชัดเจน พร้อมสนับสนุนการกระจายอำนาจไปยังระดับจังหวัดและท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอน โดยนำเอาประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง เพราะเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะระบบรถไฟฟ้าที่ครอบคลุมทุกเมือง ไม่ว่าจะเป็นเมืองใหญ่หรือเมืองเล็ก”⁶⁷²

นายกเทศมนตรีตำบลแม่ไร่ ให้ความเห็นไว้ว่า “ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนา ด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับแรก และควรมีกฎหมายที่รองรับการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ”⁶⁷³

นายกเทศมนตรีตำบลแม่คำ ให้ความเห็นไว้ว่า “ควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมด้านนโยบายและกฎหมายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยส่วนกลางไม่ควรตั้งอำนาจไว้มากเกินไป และควรจัดสรรงบประมาณให้ตรงตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ปัจจุบันกฎหมายระบุให้จัดสรรงบประมาณแก่ท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 35 แต่ในความเป็นจริงกลับได้รับเพียงร้อยละ 22 ถึง 23 เท่านั้น”⁶⁷⁴

ตัวแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย (ตำแหน่งหัวหน้าสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1) ให้ความเห็นไว้ว่า “ประเทศไทยต้องส่งเสริมงบประมาณให้กับท้องถิ่นในการจัดทำรถไฟฟ้าในจังหวัดเชียงราย”⁶⁷⁵

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลบ้านดู่ (ตำแหน่งวิศวกรโยธา) ให้ความเห็นไว้ว่า “ควรมีโครงการและนโยบายออกมาสนับสนุน ทั้งนี้ มองว่ากฎหมายไม่ใช่อุปสรรคใหญ่ในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้า สามารถเดินหน้าได้หากมีโครงการหรือนโยบายที่ชัดเจนออกมาจากรัฐบาลหรือผู้บริหารในระดับจังหวัดและท้องถิ่น เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายและแผนงานที่เป็นรูปธรรม พร้อมกับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน กฎหมายจะสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ไม่ยาก”⁶⁷⁶

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในด้านนโยบายที่เหมาะสมในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงรายควรกำหนดเป้าหมายและแผนงานในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยจัดทำกรอบการดำเนินงานทั้งในระยะสั้นระยะกลาง และระยะยาว (โปรดดูหัวข้อ 5.5.3) เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเสนอให้โครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงรายได้รับการ

⁶⁷² สัมภาษณ์ วรรณศิลป์ จีระกาศ (เชิงอรรถ 590).

⁶⁷³ สัมภาษณ์ ไพศาล พรหมมาลี (เชิงอรรถ 666).

⁶⁷⁴ สัมภาษณ์ วาโย ด่านไทยวัฒนา (เชิงอรรถ 591).

⁶⁷⁵ สัมภาษณ์ อุทธยา ทาคามุ (เชิงอรรถ 595).

⁶⁷⁶ สัมภาษณ์ ภักพงษ์ แสงกิจ (เชิงอรรถ 594).

พิจารณาให้เป็น “โครงการนำร่องระดับชาติ” เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ภูมิภาค โดยควรจัดทำข้อเสนอที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์บริบทพื้นที่ ความเหมาะสมเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อใช้ในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง และผลักดันโครงการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในระดับนโยบายของประเทศ

5.5.2 ด้านกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความจำเป็นและมีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองและการปกครองของแต่ละชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจากแนวคิดและทฤษฎีทางการเมืองการปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการบริหารรัฐย่อมมีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับความผาสุก ความสะดวกในการดำรงชีวิต (Well-being) ตลอดจนสร้างความมั่นคงของชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะสามารถดูแลและจัดให้มีบริการสาธารณะครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศอย่างทั่วถึงอาจเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความล่าช้าในการดำเนินงาน ความไม่สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนข้อจำกัดด้านงบประมาณ (Budget) และบุคลากร ดังนั้น การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนเองจึงเป็นแนวทางที่ช่วยลดภาระของรัฐบาล และทำให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญในโครงสร้างการปกครองของประเทศ⁶⁷⁷ แม้ว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 249 ถึงมาตรา 254⁶⁷⁸ แต่เนื้อหาดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาเมืองต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการดำเนินการโดยตรง มาเป็นการสนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างการปกครองในปัจจุบัน โดยบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ถือเป็นองค์กรแรกที่แสดงให้เห็นถึง

⁶⁷⁷ สิวาพร สุขเอียด, ‘การปกครองส่วนท้องถิ่น’ (ม.ป.ป.) <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

⁶⁷⁸ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560

ผลลัพธ์ของแนวทางดังกล่าว ผ่านการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางเป็นเป้าหมายหลักในการยกระดับศักยภาพของจังหวัด

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁶⁷⁹ เกี่ยวกับอุปสรรคที่ส่งผลให้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำรถขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงรายได้ กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนของตนเอง ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ แม้ว่าจะมีความสามารถและความพร้อมในการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนระบบรางในพื้นที่ของตน แต่ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคจากเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ โครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานราชการ จำเป็นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้าและไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางด้านนโยบายในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค พบว่า แม้ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลในจังหวัดขอนแก่น จะมีความริเริ่มและศักยภาพในการจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบา หากแต่ยังขาดฐานอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนโดยตรง ซึ่งอำนาจหน้าที่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคเป็นหลัก ส่งผลให้กระบวนการดำเนินโครงการเกิดความล่าช้าและมีความซับซ้อนในการประสานงานในกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น กรมการขนส่งทางราง การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมโยธาธิการและผังเมือง ส่งผลให้การดำเนินงานขาดเอกภาพ การประสานงานล่าช้า และไม่มีกลไกการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรฐานการทางกฎหมายที่เหมาะสมของต่างประเทศ และประเทศไทยในจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า

⁶⁷⁹ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศบาลตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุต (6) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย

1) ประเทศฝรั่งเศส ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบการขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. 2525 (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่ง (Transport Master Plan) และเสนอให้กระทรวงที่รับผิดชอบพิจารณาอนุมัติตามกระบวนการที่กำหนด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามมาตรฐานสากล⁶⁸⁰ ทั้งนี้ การวางแผนโครงสร้างพื้นฐานจะต้องมีลักษณะเป็นระบบ และเน้นการบูรณาการระหว่างระบบขนส่งประเภทต่าง ๆ เช่น ระบบรางเบา รถโดยสาร และระบบขนส่งรูปแบบอื่น เพื่อให้เกิดเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁸¹

ทั้งนี้ ตามตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความแตกต่าง การกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจ และการลดความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale 2002) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อ “กฎหมาย 3DS” เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด (départements) และมหานคร (métropoles) สามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และระบบขนส่งจากรัฐส่วนกลาง เพื่อให้สามารถบริหารจัดการ บำรุงรักษา และนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อยอดและพัฒนาโครงการระบบขนส่งรางเบาให้มีความเหมาะสมและยั่งยืนในบริบทท้องถิ่น⁶⁸²

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2525 (Loi de Décentralisation 1982) ให้องค์กรเหล่านี้มีสิทธิดำเนินการภายใต้หลักการปกครองตนเอง ผ่านกลไกของสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งยังได้รับอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในหลากหลายด้าน เช่น การวางผังเมือง การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่⁶⁸³ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการระดมทุนหรือออกพันธบัตรเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁸⁴ และ

ตามประมวลกฎหมายขนส่ง (Code des Transports) กฎหมายดังกล่าวได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล กลุ่มเทศบาล และแคว้น ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้จัดระบบการเดินทาง (Autorités Organisatrices de la Mobilité : AOM) ซึ่งมีอำนาจในการ

⁶⁸⁰ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 7

⁶⁸¹ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs 1982 Article 14

⁶⁸² Loi 3DS Article 38

⁶⁸³ Purpose of Loi de Décentralisation 1982

⁶⁸⁴ Loi de Décentralisation 1982 Article 34 and 35

กำหนดนโยบายและจัดระบบการขนส่งภายในพื้นที่ของตน ภายใต้กรอบแผนพัฒนาระดับชาติและระดับภูมิภาค⁶⁸⁵

2) ประเทศอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. (Transport Act 2000) ได้มอบอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบการขนส่งภายในพื้นที่ของตน โดยกำหนดให้มีการจัดทำเป็นแผนการขนส่งท้องถิ่น (Local Transport Plan: LTP)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งและโยธาธิการ พ.ศ. 2439 (Transport and Works Act 1992) เพื่อปรับปรุงกระบวนการอนุมัติโครงการด้านคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่เดิมโครงการที่เกี่ยวข้องกับระบบรางหรือโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องผ่านการตรากฎหมายเฉพาะราย (Private Bill) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและใช้เวลานาน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีสามารถออกคำสั่ง Transport and Works Orders (TWA Orders) เพื่ออนุญาตโครงการต่าง ๆ ได้แก่ การก่อสร้างทางรถไฟ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการปิดถนน โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งส่งผลให้การอนุมัติโครงการมีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น⁶⁸⁶

ทั้งนี้ กระบวนการอนุมัติโครงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียผ่านกระบวนการ “การสอบสวนสาธารณะ” (Public Inquiry) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถแสดงความคิดเห็นหรือยื่นคำคัดค้านได้อย่างเป็นทางการ กระบวนการดังกล่าวนับเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติโครงการ⁶⁸⁷

3) ประเทศญี่ปุ่น ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนระดับท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (The Act on the Regional Public Transportation, 2007)⁶⁸⁸ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะจัดทำแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคจะต้องจัดตั้งสภาเพื่อดำเนินการปรึกษาหารือที่จำเป็นเกี่ยวกับการจัดทำและดำเนินการตามแผนดังกล่าว โดยสภาดังกล่าวประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการระบบขนส่งสาธารณะ ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม เช่น ถนนและท่าเรือ คณะกรรมการความมั่นคงสาธารณะ ตลอดจนองค์กร

⁶⁸⁵ Code des Transports 2010 Article L1211-1 and L1211-2

⁶⁸⁶ Purpose of Transport and Works Act 1992

⁶⁸⁷ Transport and Works Act 1992 Section 6

⁶⁸⁸ The Act on the Regional Public Transportation, 2007 Article 1

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶⁸⁹ เมื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินผลแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งแผนดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่มีอำนาจโดยทันทีเพื่อขอคำแนะนำ⁶⁹⁰ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการขนส่งสาธารณะระดับภูมิภาคอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ⁶⁹¹ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว อาจร้องขอให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานสถานะการดำเนินโครงการตามแผนดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเหมาะสม⁶⁹²

ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดการวางกรอบกฎหมายพื้นฐานด้านการขนส่งภายใต้พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยนโยบายการขนส่ง (Basic Act on Transportation Policy, 2013) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางและส่งเสริมการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างเป็นระบบ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านการขนส่งอย่างครอบคลุมและเป็นระบบตามสภาพธรรมชาติและเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคของตน โดยประสานงานกับนโยบายดังกล่าว ตลอดจนนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากมุมมองของการวางแผนเมือง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ถึงมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติ⁶⁹³ นอกจากภาครัฐและรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ผู้บริหารสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการจราจร ผู้อยู่อาศัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต่างมีหน้าที่ในการประสานงานและให้ความร่วมมือ เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านการขนส่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน⁶⁹⁴ ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะให้การสนับสนุนผ่านนโยบายและแหล่งเงินทุน เพื่อส่งเสริมให้เมืองต่าง ๆ สามารถพัฒนาระบบขนส่งมวลชนได้อย่างเหมาะสม⁶⁹⁵

4) สหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัติหน่วยงานการขนส่งนครหลวง พ.ศ. 2510 (Metropolitan Transportation Authority Acts 1967) ได้จัดตั้งหน่วยงานขนส่งในเขตมหานคร (Metropolitan Transit Authority: MTA) ซึ่งมีบทบาทในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนในเขตเมือง โดยหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการวางแผน จัดทำ ก่อสร้าง บริหารจัดการ บำรุงรักษา

⁶⁸⁹ The Act on the Regional Public Transportation Article 6

⁶⁹⁰ The Act on the Regional Public Transportation Article 7-2

⁶⁹¹ The Act on the Regional Public Transportation Article 37

⁶⁹² The Act on the Regional Public Transportation Article 38

⁶⁹³ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 9 and 32

⁶⁹⁴ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 12

⁶⁹⁵ Basic Act on Transportation Policy 2013 Article 13

ปรับปรุง ขยาย และดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสาธารณะ⁶⁹⁶ MTA สามารถจัดหาเงินทุนจากหลายแหล่ง ได้แก่ (1) รายได้จากค่าโดยสาร อัตราค่าบริการ ค่าผ่านทาง และค่าเช่าต่าง ๆ (2) เงินสนับสนุนจากมณฑลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตอำนาจ (3) เงินช่วยเหลือ กู้ยืมหรือบริจาคจากภาครัฐและเอกชน และ (4) รายได้จากภาษีหรือค่าใช้จ่ายที่ถูกจัดสรรตามกฎหมายหรือสัญญา⁶⁹⁷ หน่วยงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการปฏิบัติการกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ พันธบัตรที่ออกจะต้องชำระคืนจากรายได้หรือแหล่งเงินทุนใด ๆ ที่ได้รับการกำหนดไว้ตามกฎหมาย และอาจออกล่วงหน้าเพื่อรองรับการชำระคืนจากรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตจากแหล่งเงินทุนดังกล่าว⁶⁹⁸ นอกจากนี้ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอราคาที่แข่งขันได้และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง⁶⁹⁹ MTA มีอำนาจกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรตามที่กฎหมายกำหนด โดยสามารถออกพันธบัตรล่วงหน้าโดยอิงรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต และต้องปฏิบัติตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส โดยการให้สัมปทานต้องดำเนินการผ่านกระบวนการเสนอราคาที่แข่งขันได้ ยกเว้นกรณีที่รายได้จากสัมปทานมีมูลค่าต่ำกว่า 1,000 ดอลลาร์ตลอดอายุสัมปทาน⁷⁰⁰

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁷⁰¹ เกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าวางเบาได้ในด้านกฎหมาย ได้ความคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

นายกเทศมนตรีตำบลแม่จัน ให้ความเห็นไว้ว่า “ประเทศควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาระบบราง เพราะเป็นแนวทางที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืนในประเทศไทย การสนับสนุนดังกล่าวสามารถทำได้โดยการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนและสนับสนุนศักยภาพขององค์กรในระดับท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความใกล้ชิดกับชุมชน เข้าใจความต้องการ

⁶⁹⁶ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.403 and 24.406

⁶⁹⁷ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.414

⁶⁹⁸ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.416

⁶⁹⁹ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.417

⁷⁰⁰ Metropolitan Transportation Authority Acts 1967 Article 124.418

⁷⁰¹ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศบาลตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุต (6) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย

ของประชาชน และรู้จักพื้นที่ในเชิงลึกมากกว่าหน่วยงานระดับชาติ อปท. สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้รวดเร็ว เช่น

1. เข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อปท. สามารถสำรวจและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้โดยตรง เช่น เส้นทางที่ควรพัฒนา ราคาค่าโดยสารที่เหมาะสม หรือการออกแบบสถานที่เข้าถึงง่าย รู้ว่าพื้นที่ใดมีความหนาแน่นของประชากรสูง หรือพื้นที่ใดเหมาะสมสำหรับเส้นทางขนส่งมวลชน

2. รู้จักสภาพภูมิศาสตร์และโครงสร้างเมือง ท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดของพื้นที่ เช่น สภาพดิน การจราจร หรือพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการออกแบบและก่อสร้างโครงข่ายรถไฟฟ้า และ

3. เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อปท. สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้รวดเร็ว เช่น การบำรุงรักษา หรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การมีเจ้าของโครงการในระดับท้องถิ่นช่วยลดความซับซ้อนในการติดต่อประสานงาน”

ดังนั้น ควรมีการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านงบประมาณ นโยบาย และองค์ความรู้ เพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จและสร้างความยั่งยืนในระยะยาว”⁷⁰²

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลท่าสุต (ตำแหน่งนิติกร) ให้ความเห็นไว้ว่า “ควรให้อำนาจหน้าที่กับท้องถิ่นก่อนในการอำนวยความสะดวก เหมือนที่ส่วนกลางมีรัฐวิสาหกิจ ต้องกฎหมายให้อำนาจมาก่อน เรื่องของงบประมาณจะตามมาเอง”⁷⁰³

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในด้านมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย ถ้าหากมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ก) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (โปรดดูหัวข้อ 5.3.2.2) (ข) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (โปรดดูหัวข้อ 5.3.2.2) (ค) พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (โปรดดูหัวข้อ 5.3.2.3) และ (ง) ร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. ... (โปรดดูหัวข้อ 5.3.2.1) รวมทั้งมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ดังกล่าวอย่างเป็นทางการแล้ว ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล มีอำนาจโดยตรงในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนภายในเขตพื้นที่ของตน เช่น การออกข้อบัญญัติเพื่อรองรับโครงการ การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว ตลอดจนการเสนอโครงการตามกรอบงบประมาณของตนเอง หรือการดำเนินโครงการร่วมกับภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่ได้รับการ

⁷⁰² สัมภาษณ์ เสกสรร จันทิระติกุล (เชิงอรรถ 600).

⁷⁰³ สัมภาษณ์ จตุพล ข่านาญญา (เชิงอรรถ 601).

ปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวย่อมช่วยลดข้อจำกัดทางกฎหมายในด้านขั้นตอนและวงเงินขั้นต่ำของโครงการ รวมถึงอาจเปิดโอกาสให้มีข้อยกเว้นบางประการสำหรับโครงการที่มีมูลค่าไม่สูงมาก ทั้งยังสามารถลดความซ้ำซ้อนในขั้นตอนการประสานงานและการขออนุญาตกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเวนคืนที่ดิน การใช้พื้นที่ของรัฐ เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการดำเนินโครงการมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง จังหวัดเชียงรายควรมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อวางกรอบการดำเนินโครงการอย่างชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ข้อบัญญัติดังกล่าวควรครอบคลุมการจัดตั้งองค์กรภายใน งบประมาณ การให้บริการ และมาตรการกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและประโยชน์สาธารณะ

5.5.3 ด้านปฏิบัติการที่เหมาะสมในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

จากการวิเคราะห์ปัญหาด้านการดำเนินงานของโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค พบว่า สาเหตุหลักของความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ได้แก่ การตัดสินใจที่ล่าช้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และกระทรวงคมนาคม ซึ่งอาจเกิดจากความไม่มั่นใจต่อผลกระทบของโครงการในมิติต่าง ๆ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้หลายจังหวัดจำเป็นต้องชะลอการดำเนินการเพื่อรอความชัดเจนของโครงการนำร่อง เช่น จังหวัดภูเก็ต นอกจากนี้ การดำเนินโครงการยังต้องผ่านขั้นตอนทางราชการที่ซับซ้อน อาทิ กระบวนการเวนคืนที่ดิน การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง และการอนุมัติแบบแปลนการก่อสร้าง ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้มักประสบปัญหาความล่าช้าเนื่องจากระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งยังขาดกลไกในการบูรณาการการทำงานอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การพัฒนาโครงการรถไฟฟ้าทางคู่และระบบรถไฟฟ้ารางเบาในบางพื้นที่ที่ไม่ได้รับการวางแผนอย่างเชื่อมโยงกัน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางพื้นที่ เช่น จังหวัดนครราชสีมา แนวเส้นทางของโครงการยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และขาดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอ ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับพื้นที่ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความยั่งยืนและการยอมรับของสาธารณะต่อโครงการ

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวความคิดการจัดทำบริการสาธารณะระบบราง พบว่า การให้บริการสาธารณะเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่มีเป้าหมายเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น ภาครัฐจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ด้วยการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ส่งผลให้

ความต้องการของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับความซับซ้อนของเทคโนโลยีและข้อจำกัดของภาครัฐ ทั้งในด้านงบประมาณ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และศักยภาพของบุคลากร ส่งผลให้การให้บริการสาธารณะโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แนวทางการให้บริการสาธารณะด้านระบบรางในประเทศไทยจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

1) การจัดทำบริการสาธารณะระบบรางโดยภาครัฐ สามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะในสามรูปแบบ ได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และ องค์การมหาชน และ

2) การจัดทำบริการสาธารณะระบบรางโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากการดำเนินโครงการคมนาคมขนส่งทางรางต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก หากภาครัฐเป็นผู้ลงทุนแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรูปแบบความร่วมมือดังกล่าวเรียกว่า “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน” (Public-Private Partnership: PPP) ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบรางให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

จากการศึกษา พบว่า ในหลายประเทศมีการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public – Private Partnership: PPP) มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล และดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน ซึ่งตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) เมืองอุตสึโนมียะ จังหวัดโทจิจิ ประเทศญี่ปุ่น ได้เปิดให้บริการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาภายใต้ชื่อ “ไลท์ไลน์” (Light Line) ซึ่งดำเนินการโดย บริษัทอุตสึโนมียะ ไลท์เรล (Utsunomiya Light Rail) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานในการดำเนินโครงการ และ

2) เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ มีระบบรถไฟฟ้ารางเบาภายใต้ชื่อ “แมนเชสเตอร์ เมโทรลิงก์ (Manchester Metrolink)” ดำเนินการโดยการขนส่งมหานครแมนเชสเตอร์ (Transport for Greater Manchester) โดยมีการดำเนินงานและบำรุงรักษาภายใต้สัญญาของบริษัทอาร์เอทีพี กรุ๊ป (RATP Group) ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

3) เมืองโทยามะ จังหวัดโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น ดำเนินโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การปฏิรูปผังเมืองและระบบขนส่งอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเทศบาลนครโทยามะให้เป็น “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) เกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลจังหวัดโทยามะ

หน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ โดยได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัท Toyama Light Rail เพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการสัมปทานและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่ง

นอกจากนี้ จากการได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริการสาธารณะ พบว่า โดยทั่วไป ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐจะสามารถดูแลและดำเนินการให้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่และทุกชุมชนทั่วประเทศนั้นเป็นเรื่องที่ทำทายน เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา จำนวนบุคลากรของรัฐ แลงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจการปกครองจึงมีความสำคัญ โดยหลักการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ถือเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ภาครัฐจึงได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ การที่รัฐบาลกลางให้อิสระแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง การกระจายอำนาจจากภาครัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น

จากการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น พบว่า บทบาทและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้บางประเทศสามารถให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับรถไฟฟ้ารางเบาได้อย่างเต็มที่และประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ ซึ่งตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินโครงการรถไฟฟ้ารางเบา MAX (Metropolitan Area Express) มีรูปแบบการลงทุนที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน ดำเนินการโดยองค์กรขนส่ง TriMet (Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon) เช่น โครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีส้ม (Portland-Milwaukie MAX) โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายสีแดง (Airport MAX Beaverton Transit Center/Airport/City Center) โดยได้รับการสนับสนุนจากกองทุนทั่วไปขององค์กรขนส่ง TriMet บริษัท Bechtel/Cascade Station Development, LLC Port of Portland และเทศบาลเมืองพอร์ตแลนด์

2) เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เป็นเมืองที่เทศบาลเป็นเจ้าของและดำเนินการระบบขนส่งมวลชนแห่งแรกในสหรัฐอเมริกา คือ สำนักงานขนส่งเทศบาลซานฟรานซิสโก (San Francisco Municipal Transportation Agency: SFMTA)

3) พื้นที่ด็อคแลนด์ เมืองลอนดอน ประเทศอังกฤษ ได้ดำเนินโครงการจัดทำไฟฟ้าสายด็อคแลนด์ โดยผู้จัดทำโครงการคือ บริษัทการรถไฟเบาสายด็อคแลนด์ เป็นหน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาระบบการคมนาคมในนครลอนดอนและปริมณฑลของประเทศอังกฤษ

4) เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส ได้ดำเนินนโยบายการจัดการขนส่งมวลชนสาธารณะที่เน้นการพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา โดยมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองสตราสบูร์กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีก 28 องค์กร ที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กรความร่วมมือท้องถิ่น (หรือในประเทศไทยเรียกว่า "สหการ") และ

5) เมืองมาร์กเซย์ ประเทศฝรั่งเศส ให้บริการรถรางภายในเมืองภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานขนส่งนครหลวง (Régie des Transports Métropolitains: RTM) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบดูแลระบบขนส่งมวลชนในเมืองมาร์กเซย์และพื้นที่โดยรอบ โดยมีการบริหารจัดการภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนครหลวง (Métropole Aix-Marseille-Provence)

จังหวัดเชียงรายควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการวางแผน กำกับดูแล และประสานงานโครงการ ร่วมกับภาคเอกชนที่มีบทบาทในการลงทุนและดำเนินงานโครงการในเชิงธุรกิจ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับกรณีศึกษาของเมืองโทยามะ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งดำเนินนโยบาย “เมืองกะทัดรัด” (Compact City) โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันนโยบาย ร่วมกับภาคเอกชนในการจัดตั้งบริษัท Toyama Light Rail เพื่อดำเนินโครงการระบบรางเบา ซึ่งสามารถลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล กระตุ้นการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ และฟื้นฟูเมืองในบริบทของสังคมสูงวัยและประชากรลดลง ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวเหมาะสมกับบริบทของจังหวัดเชียงรายที่มีโครงสร้างเมืองขนาดกะทัดรัด มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม และอยู่ในช่วงการขยายตัวของเมือง ซึ่งต้องการระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า จังหวัดเชียงรายควรที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดที่ชื่อว่า “คณะกรรมการขับเคลื่อนระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงราย” ควบคู่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทาง ประสานงาน และกำกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอย่างรอบด้านให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดและประโยชน์สาธารณะในระยะยาว ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรหรือหน่วยงานที่เหมาะสมของต่างประเทศ และประเทศไทยในจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

1) ในประเทศอังกฤษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการวางแผน และการจัดการระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่ต่าง ๆ เรียกว่า "องค์กรขนส่งส่วนท้องถิ่น" (Local Transport Authorities: LTAs) โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและพัฒนาระบบการคมนาคมในเขตเมือง อาทิ มหานครแมนเชสเตอร์และกรุงลอนดอน ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ หน่วยงานขนส่งประจำมหานครเกรเทอร์แมนเชสเตอร์ (Transport for Greater Manchester: TfGM) ซึ่งมีหน้าที่วางแผนและดำเนินงานระบบขนส่งในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ องค์กรขนส่งส่วนท้องถิ่นยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานกับกรมการขนส่ง (Department for Transport) เพื่อขอรับการสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนาและบริหารจัดการระบบขนส่งภายในท้องถิ่น

2) ประเทศฝรั่งเศส มีหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบด้านระบบขนส่งมวลชน เรียกว่า “Autorités Organisatrices de la Mobilité” (AOM) ซึ่งมีบทบาทในการดูแลและพัฒนาเครือข่ายระบบขนส่งสาธารณะ รวมถึงระบบรถไฟฟ้าวาง โดยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง หน่วยงานท้องถิ่น และภาคเอกชน ทั้งนี้ รัฐบาลกลางให้การสนับสนุนด้านการเงินผ่านองค์กรเฉพาะ เช่น Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) และ Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) โดยแต่ละเมืองหรือเขตปกครองพิเศษจะมี AOM ของตนเองในการกำหนดนโยบายและดำเนินโครงการขนส่ง ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน Île-de-France Mobilités ที่รับผิดชอบในเขตกรุงปารีส และ Transports en Commun Lyonnais (TCL) ที่รับผิดชอบระบบขนส่งมวลชนในเมืองลียง

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายกเทศมนตรีและตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย จำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง⁷⁰⁴ เกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าวางเบาได้ในการปฏิบัติงาน ได้ความคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

นายกเทศมนตรีตำบลแม่จัน ให้ความเห็นไว้ว่า “การเริ่มต้นพัฒนาระบบรางในระดับจังหวัดสามารถดำเนินการโดยเน้นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหน่วยงานภาครัฐในระดับประเทศ พร้อมดึงภาคเอกชนเข้ามามีบทบาท”⁷⁰⁵

ตัวแทนนายกเทศมนตรีตำบลบ้านดู่ (ตำแหน่งวิศวกรโยธา) ให้ความเห็นไว้ว่า “ประเทศไทยควรมีการบูรณาการระบบคมนาคมในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จำเป็นต้องประสานความ

⁷⁰⁴ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศบาลตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลเวียงพางคำ อำเภอแม่สาย (2) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (3) เทศบาลตำบลแม่ไร่ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่คำ อำเภอแม่จัน (4) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (5) เทศบาลตำบลท่าสุด (6) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย และ (7) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย

⁷⁰⁵ สัมภาษณ์ เสกสรร จันทรธิระติกุล (เชิงอรรถ 600).

ร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และ”⁷⁰⁶

ตัวแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย (ตำแหน่งหัวหน้าสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 1) ให้ความเห็นไว้ว่า “การพัฒนาบริการสาธารณะ เช่น ระบบขนส่งมวลชน เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในหลายมิติ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย”⁷⁰⁷

ผู้วิจัยเห็นว่า ในด้านการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ควรมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับจังหวัด” ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการของระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาเพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ หากจังหวัดเชียงรายมีเป้าหมายในการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการดำเนินการ ควรมีการจัดทำกำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน และเป็นระบบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น (Short-term) ระยะกลาง (Medium-term) และระยะยาว Long-term) เพื่อให้การดำเนินงานมีลำดับขั้นเป็นระบบ และสามารถประเมินผลความก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. แผนระยะสั้น (1-2 ปี): การเตรียมความพร้อมเชิงระบบและนโยบาย

ในระยะนี้ควรดำเนินการศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนเบื้องต้นในประเด็นสำคัญ ได้แก่

1) การพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการโครงการ เช่น (ก) การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ภาคเอกชน หรือ (ค) ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

⁷⁰⁶ สัมภาษณ์ ภัคพงษ์ แสงกิจ (เชิงอรรถ 594).

⁷⁰⁷ สัมภาษณ์ อุทธยา ทาคามุ (เชิงอรรถ 595).

2) การประเมินต้นทุนโครงการและการสำรวจแหล่งเงินทุนที่เป็นไปได้ เช่น เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณเฉพาะกิจจากรัฐบาล เงินกู้ หรือการระดมทุนผ่านพันธบัตรท้องถิ่น

3) การจัดทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

4) การคัดเลือกรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เช่น ก่อสร้าง ดำเนินงาน โอนกรรมสิทธิ์ (Build-Operate-Transfer): BOT ก่อสร้าง เป็นเจ้าของ ดำเนินงาน (Build-Own-Operate: BOO หรือ ออกแบบก่อสร้าง จัดหาเงินทุน ดำเนินงาน (Design-Build-Finance-Operate: DBFO) เป็นต้น

5) ศึกษาความต้องการเดินทางของประชาชน

6) ประเมินแนวเส้นทางที่เหมาะสม สถานี จุดเชื่อมต่อ และ

7) วิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม (Environmental Impact Assessment: EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (โปรดดูหัวข้อ 3.4.4.8)

นอกจากนี้ ควรมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา เพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

2. แผนระยะกลาง (3-5 ปี): การออกแบบและเพิ่มความพร้อมทางโครงสร้าง

ในขณะนี้ควรดำเนินการจัดทำรายละเอียดทางเทคนิค (Detailed Design) ซึ่งประกอบด้วย

1) การวางแผนเส้นทางเดินรถ การกำหนดจุดสถานี ระบบไฟฟ้า และระบบอาณัติสัญญาณ

2) การออกแบบทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมให้สอดคล้องกับบริบทเมืองเชียงราย

3) การจัดทำแผนจัดการจราจรระหว่างการก่อสร้าง และ

4) การจัดทำแผนเวนคืนที่ดินหรือการใช้พื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 (โปรดดูหัวข้อ 3.4.4.6)

หากมีประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... ตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น (โปรดดูหัวข้อ 5.5.2) จังหวัดเชียงรายต้องจัดทำเอกสารการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการคัดเลือกเอกชนผู้ร่วมลงทุนหรือผู้รับจ้างดำเนินโครงการ ทั้งนี้ จังหวัดเชียงรายยังต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางราง ตามพระราชบัญญัติ

การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการในช่วงก่อนเปิดให้บริการระบบขนส่งอย่างเป็นทางการภายหลังจากที่มีการคัดเลือกภาคเอกชนร่วมดำเนินโครงการแล้ว ทั้งนี้ ใบอนุญาตดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยและคุณภาพของการให้บริการระบบขนส่งทางรางในระดับพื้นที่

3. แผนระยะยาว (6-10 ปี) การดำเนินการและขยายผลโครงการ

ในระยะนี้ควรดำเนินการก่อสร้างอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ งานโยธา การก่อสร้างสถานีการวางราง และการติดตั้งระบบควบคุมการเดินรถ พร้อมทั้งดำเนินการทดลองเดินรถ และประเมินผลการดำเนินงานในระยะเริ่มต้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาเครือข่ายเชื่อมโยงกับระบบขนส่งสาธารณะประเภทอื่น เช่น รถโดยสารประจำทาง รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานการเพื่อบริหารจัดการระบบขนส่ง (เช่น บริษัทพัฒนาเมือง หรือรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น) ตลอดจนการประเมินผลความเหมาะสมในการขยายเส้นทางหรือปรับปรุงรูปแบบการให้บริการตามความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ ในแต่ละระยะของแผนงานควรกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จและประมาณการงบประมาณอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งควรมีการทบทวนแผนงานอย่างน้อยทุก 2 ปี เพื่อให้สามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ จังหวัดเชียงรายควรกำหนดแผนเส้นทางของโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาอย่างชัดเจนเพื่อให้การดำเนินงานมีลำดับขั้นเป็นระบบ โดยสามารถแบ่งแผนพัฒนาออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น (Short-term) ระยะกลาง (Medium-term) และระยะยาว (Long-term) ดังนี้

1) ระยะสั้น (1-3ปี): เส้นทางนำร่อง (Pilot Line)

วางแผนเส้นทางตามแนวถนนพหลโยธิน ตั้งแต่สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย แห่งที่ 2 – ศูนย์การค้าเซ็นทรัลเชียงรายและห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี 1 – อนุสาวรีย์พ่อขุน – ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง รวมระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร เส้นทางดังกล่าวมีจุดเด่นคือ การเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และสนามบิน

2) ระยะกลาง (4-7ปี): การขยายเครือข่ายสู่ย่านชานเมืองและชุมชนโดยรอบที่มีการเติบโตสูง

ขยายแนวเส้นทางต่อเนื่องจากระยะสั้น โดยพัฒนาเส้นทางจากท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง – ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี 2 – มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย – มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง รวมระยะทางเพิ่มอีกประมาณ 16 กิโลเมตร การพัฒนาในระยะนี้มีเป้าหมายเพื่อลดความแออัดของเส้นทางสายหลักและส่งเสริมการกระจายตัวของการพัฒนาออกจากศูนย์กลางเมือง

3) ระยะยาว (8-15ปี): พัฒนาระบบขนส่งระดับจังหวัดเชื่อมโยงเมืองหลักและเมืองรองรอบเชียงราย

พัฒนาเส้นทางต่อเนื่องจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง – อำเภอแม่จัน – อำเภอแม่สาย รวมระยะทางประมาณ 50 กิโลเมตร โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างโครงข่ายการคมนาคมที่เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การดำเนินการในทุกระยะควรมีการวางจุดเชื่อมโยง (Intermodal Hubs) กับศูนย์คมนาคมหลัก อาทิ สถานีขนส่งผู้โดยสาร สนามบิน และท่ารถโดยสารระหว่างจังหวัด พร้อมจัดให้มีระบบขนส่งเสริม (Feeder System) เช่น รถโดยสารขนาดเล็กหรือรถรับส่งภายในชุมชน เพื่อสนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบรถไฟฟารางเบาโดยรวม

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย รวมถึงโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่มีบทบาทในการดำเนินการจัดระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์หาคำแนะนำและมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย ซึ่งจะสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติในบทถัดไป

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบการขนส่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการเดินทางและการพัฒนาประเทศในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพสามารถอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน รวมถึงเสริมสร้างศักยภาพด้านการขนส่งสินค้า อันนำไปสู่การเติบโตของการค้าและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง หลายประเทศทั่วโลกจึงให้ความสำคัญกับระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา เนื่องจากสามารถรองรับผู้โดยสารจำนวนมาก มีความสะดวกสบาย ปลอดภัย เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และช่วยลดปัญหาการจราจรติดขัด รวมทั้งลดการใช้พลังงานเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นสาเหตุของมลพิษทางอากาศ

จากผลการศึกษาวิจัย พบว่า ระบบขนส่งทางรางได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะกลายมาเป็นรถไฟฟ้ารางเบาในปัจจุบัน โดยสามารถแบ่งวิวัฒนาการออกเป็น 5 ยุคสำคัญ ดังนี้

1. ยุคบุกเบิก (Earliest Traces) เป็นยุคเริ่มต้นของระบบราง ซึ่งเป็นถนนหินปูนที่มีร่องสำหรับการลากจูงสินค้าในสมัยกรีกและโรมัน
2. ยุคแรก (Early Wagonways) ช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม ได้พัฒนาล้อเหล็กพร้อมบังใบ เพื่อป้องกันไม่ให้ล้อหลุดออกจากราง อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการคิดค้นรถจักรไอน้ำในเวลาต่อมา
3. ยุคบุกเบิกรถจักรไอน้ำ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึง 19 การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้นำมาซึ่งการพัฒนาเครื่องจักรไอน้ำ เป็นจุดเริ่มต้นของระบบขนส่งทางรถไฟ
4. ยุคพลังงานไฟฟ้า (Electric Power) ในปี ค.ศ. 1837 ได้มีการสร้างรถจักรไฟฟ้าคันแรกของโลกขึ้นมา และ
5. ยุคพลังงานดีเซล-ไฟฟ้า (Diesel- Electric Power) ได้มีการคิดค้นเครื่องยนต์ดีเซลที่มีประสิทธิภาพมีต้นทุนต่ำและดูแลรักษาง่ายกว่ารถจักรไอน้ำ นอกจากนี้ ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีการพัฒนารถรางแบบใช้สายเคเบิลลาก (Cable Car)

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง มีดังนี้

1. แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) 17 เป้าหมาย โดยเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง

กับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง ได้แก่ เป้าหมายที่ 9 คือ “การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม ยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม” และเป้าหมายที่ 11 คือ “การทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิทัศน์ และยั่งยืน”

2. แนวความคิดในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง โดยพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นด้านความปลอดภัย ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การเพิ่มประสิทธิภาพของการขนส่ง และการจัดให้มีระบบขนส่งที่สามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

3. แนวความคิดการจัดทำบริการสาธารณะระบบราง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (ก) บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการเอง หมายถึง กรณีที่รัฐเป็นผู้ลงทุนและบริหารจัดการทั้งหมด และ (ข) บริการสาธารณะที่รัฐร่วมมือกับเอกชน หมายถึง การที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการ ผ่านรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน หรือการร่วมลงทุน (Public-Private Partnership: PPP)

4. แนวความคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ผู้มีระดับรายได้แตกต่างกันสามารถเดินทางสามารถอยู่อาศัยหรือมีโอกาสในการอยู่อาศัย รวมถึงสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างสะดวกสบาย และมีโอกาสเข้าถึงพื้นที่อย่างเท่าเทียมเหมาะสม มุ่งเน้นการสนับสนุนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนมากกว่าการเดินทางด้วยยานพาหนะส่วนบุคคล

5. ทฤษฎีการพัฒนาคุณภาพให้บริการด้านขนส่ง ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเป็นเครื่องมือในการประเมินความก้าวหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานจริงกับเกณฑ์มาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน องค์กรสามารถนำผลจากการวัดและประเมินความก้าวหน้าไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น และ

6. ทฤษฎีรูปแบบการขนส่งผู้โดยสารในเขตเมือง เป็นกรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการวิเคราะห์ระบบการขนส่งผู้โดยสารในเขตเมือง โดยเน้นย้ำว่า การให้บริการขนส่งผู้โดยสารจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากผู้ให้บริการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยหลักการพื้นฐานของการให้บริการระบบขนส่งมวลชน

นอกจากนี้ ยังได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริการสาธารณะ เนื่องจากหลายประเทศในโลกได้มีการจัดทำบริการสาธารณะประเภทรถไฟฟ้าระบบรางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสบความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยแนวความคิดนี้ได้แบ่งการปกครองออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1) รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ (Unitary State) เป็นรูปแบบการปกครองที่มีศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียว โดยการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มีบางประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยว แต่จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพียง 2 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และ

2) รัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (Federal State) เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากการรวมตัวของรัฐย่อยตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป โดยมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐย่อย (State Government) มีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการภายในเขตอำนาจของตนเอง

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจ ถือเป็นแนวคิดทางการเมืองและกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมี 2 แนวทางสำคัญ ได้แก่

1) แนวคิดแบบประเทศอังกฤษ ซึ่งมองว่าท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนการก่อตั้งรัฐ และ

2) แนวคิดแบบประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมองว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองและมอบอำนาจให้ท้องถิ่นภายหลัง

แนวคิดการกระจายอำนาจจึงมีการตีความและปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามบริบททางสังคมและกฎหมายของแต่ละประเทศ

โดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจ หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความอิสระในการตัดสินใจและดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หมายถึงระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจด้านการบริหาร การเงิน และการกำกับดูแลพื้นที่ของตนเอง ซึ่งผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนภายในพื้นที่ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายของประเทศนั้น ๆ โดยสรุปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความประหยัด และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริการสาธารณะ สามารถสรุปได้ว่าความแตกต่างของแนวคิดเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน

ดังนั้น เพื่อหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อนำมาปรับใช้ในเขตจังหวัดเชียงราย เนื่องจากระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดเชียงรายยังขาดความสะดวก ปลอดภัย ไม่มีมาตรฐานตารางเวลาที่แน่นอน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ รวมถึงนักท่องเที่ยว ส่งผลให้คุณภาพชีวิตประชาชนและศักยภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดไม่พัฒนาเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการนำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาที่มีประสิทธิภาพ สะดวก ปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและรองรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของจังหวัดเชียงรายในฐานะเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจของภาคเหนือตอนบน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการระบบราง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ซึ่งจากการศึกษาสภาพปัญหาปัจจุบันเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนทางบก และโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพิษณุโลก พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคทั้ง (1) ด้านนโยบาย (2) ด้านกฎหมาย และ (3) ด้านการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบา ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านนโยบาย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดนโยบายระดับชาติเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยเน้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากถนนไปสู่ระบบรางและทางน้ำ ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงเมืองศูนย์กลางภูมิภาคทั่วประเทศ และตั้งเป้าหมายให้ระบบรถไฟเป็นโครงข่ายหลักในการคมนาคมขนส่ง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีปัญหาและความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากแนวทางการพัฒนา เนื่องจากนโยบายการลงทุนของรัฐยังคงมุ่งเน้นการก่อสร้างถนนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่รถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล นำไปสู่ปัญหาการจราจรติดขัดรุนแรงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่พื้นที่ต่างจังหวัดยังขาดแคลนระบบขนส่งมวลชนที่มีคุณภาพ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งสาธารณะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ความหนาแน่นของประชากร การกระจุกตัวของพัฒนาอุตสาหกรรม และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล ส่งผลให้ประชาชนในต่างจังหวัดยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ประชาชนจำนวนมากมีความเคยชินกับระบบขนส่งที่ด้อยคุณภาพจึงขาดแรงกดดันเชิงนโยบายในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

โดยทั่วไป ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างเสถียรภาพในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่และทุกชุมชนทั่วประเทศเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา บุคลากรของรัฐ และงบประมาณ ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีความสำคัญ โดยมีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ภาครัฐจึงได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการที่รัฐบาลกลางให้อิสระแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง เพื่อให้ประชาชนหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงคมนาคมมีแนวโน้มมุ่งเน้นไปที่โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก ขณะที่ยังขาดการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนและเหมาะสมสำหรับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับภูมิภาค อีกทั้ง ไม่มีนโยบายสนับสนุนด้านการเงิน เช่น การให้เงินกู้หรือเงินทุนสนับสนุนแก่ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการดำเนินโครงการขนส่งสาธารณะ

จากการศึกษาแนวนโยบายการจัดตั้งระบบรถไฟฟ้ารางเบาของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และประเทศไทย พบว่าทุกประเทศมีเป้าหมายเหมือนกันในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ คือ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคล และส่งเสริมความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละประเทศต่างเน้นการบูรณาการเชื่อมโยงพื้นที่เมืองหลักกับชานเมืองผ่านระบบรางเบาเป็นแกนกลาง อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างเกี่ยวกับนโยบายฯ มีดังนี้ (1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ในเมืองพอร์ตแลนด์และซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา มีความเข้มข้นและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าเมืองในภูมิภาคเอเชีย เช่น ไทยามะและอุตสึโนมียะ ประเทศญี่ปุ่น (2) โดยเป้าหมายเฉพาะพื้นที่ในเมืองเอเชียมักเน้นตอบโจทยปัญหาสังคมสูงวัย ขณะที่พื้นที่ในยุโรปอย่างดัตช์และเยอรมนีเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจในเขตอุตสาหกรรมเก่า และ (3) บริบทการพัฒนาระบบขนส่งในยุโรปและสหรัฐฯ มีพื้นฐานโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนเดิมที่มั่นคงและมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในขณะที่เมืองในเอเชีย เช่น ขอนแก่นและไทยามะ มีลักษณะการพัฒนาที่เน้นการฟื้นฟูหรือเริ่มต้นระบบขนส่งใหม่เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองอย่างยั่งยืน ดังนั้น การออกแบบนโยบายจึงสะท้อนความแตกต่างทางบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน

2. ปัญหาด้านกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 ตั้งแต่มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 อย่างไรก็ตาม เนื้อหาดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและพัฒนาเมือง ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการดำเนินการโดยตรงมาเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ในการพัฒนาเมือง

จากข้อจำกัดดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดในการจัดตั้ง "บริษัทพัฒนาเมือง" ขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างการปกครองที่มีอยู่ โดย "บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด" ถือเป็นองค์กรแห่งแรกที่สะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ของแนวทางดังกล่าวผ่านการดำเนินการพัฒนาเมือง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางเป็นเป้าหมายหลักในการยกระดับศักยภาพของจังหวัด อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอำนาจทางกฎหมายในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานดังกล่าวในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน อันส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ แม้ว่าจะมีความสามารถและความพร้อมในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ของตนเอง แต่ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคจากข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ โครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสาธารณะภายใต้การดูแลของหน่วยงานรัฐ ยังต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่มีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากต้องมีการประสานงานกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้าและไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง โดยในร่างกฎหมายดังกล่าว (มาตรา 40 ถึงมาตรา 70) ได้แบ่งขอบเขตการกำกับดูแลออกเป็น 5 ส่วน สำหรับการขออนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางราง กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อนจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้ โดยประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางรางแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ใบอนุญาตประกอบกิจการรางเพื่อการขนส่ง (2) ใบอนุญาตประกอบกิจการเดินรถขนส่งทางราง (3) ใบอนุญาตประกอบกิจการรางเพื่อการขนส่งและการเดินรถขนส่งทางราง และ (4) ใบอนุญาตประกอบกิจการเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ โดยใบอนุญาตแต่ละประเภทจะมีอายุการใช้งานตามที่กฎหมายกำหนด และการต่ออายุใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ อธิบดีกรมการขนส่งทางรางมี

อำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หากพบว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายหรือมีพฤติกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบขนส่งทางราง

หากร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการ และเสนอโครงการต่อกรมการขนส่งทางรางเพื่อพิจารณา จากนั้นกรมการขนส่งทางรางจะเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายขนส่งทางราง ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว กรมการขนส่งทางรางจะดำเนินการจัดสรรโครงการตามแผนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินการระบบขนส่งมวลชนทางราง จำเป็นต้องจัดทำแผนโครงการรถไฟฟ้าและนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เพื่อขอความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ พบว่า

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชน โดยอยู่ภายใต้กรอบนโยบายระดับชาติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน ทั้งนี้ยังสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) ควบคู่กับการจัดให้มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลโดยสภาท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของภาคประชาชน นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้กำหนดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมและส่งเสริมการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการขนส่งทางรางได้เมื่อได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นในการวางแผนและฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนอย่างเป็นระบบผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของสหรัฐอเมริกา มีการออกกฎหมายระดับชาติเพื่อส่งเสริมความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการของรัฐและเทศบาล ซึ่งสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี Federal Railroad Administration (FRA) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลและให้การสนับสนุน อีกทั้งยังมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะอย่าง Metropolitan Transportation Authority (MTA) เพื่อบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนในเขตเมือง โดยมีอำนาจในการกู้ยืมเงิน ออกพันธบัตร และดำเนินกิจการโดยไม่ต้องพึ่งพาการจัดเก็บภาษีโดยตรง พร้อมด้วยกลไกการบริหารจัดการ การรายงานทางการเงิน และระบบดำเนินงานที่โปร่งใส

ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนได้อย่างกว้างขวาง

สำหรับประเทศอังกฤษได้พัฒนากระบวนการอนุมัติโครงการให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพผ่านกลไก Transport and Works Act Orders (TWA Orders) พร้อมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ Combined Authority เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายร่วมกันระหว่างท้องถิ่น

ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่บูรณาการในทุกระดับของการปกครอง โดยอาศัยกฎหมายที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน อีกทั้งยังส่งเสริมให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน พร้อมทั้งสนับสนุนการออกพันธบัตรหรือการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอื่น ๆ เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับพื้นที่ โดยมีหลักการสำคัญคือการกระจายอำนาจ ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ในทางตรงกันข้าม กรอบกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทอย่างเต็มที่ในการวางแผนและดำเนินการระบบขนส่งมวลชน อีกทั้งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP) ยังมุ่งเน้นโครงการขนาดใหญ่เป็นหลัก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงของภาคเอกชนในระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดเครื่องมือด้านการบริหารจัดการ งบประมาณมีข้อจำกัด และขาดกลไกในการระดมทุนที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการบูรณาการ และการวางแผนด้านระบบขนส่งมวลชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างเพียงพอ ดังนั้น

3. ปัญหาทางด้านปฏิบัติ

ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้มอบหมายให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล ตลอดจนจังหวัดอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีการวมถึงโครงการที่เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดดังกล่าวด้วย กฎหมายฉบับนี้สะท้อนบทบาทของรัฐบาลกลางในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน อันมีข้อดีในด้านการกำกับดูแลที่เป็นเอกภาพ และการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในภูมิภาค ซึ่ง รฟม. รับผิดชอบ พบว่า ในโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว ช่วงตลาดเซฟวัน-สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์) แนวเส้นทางรถไฟฟ้าที่วางแผนไว้ไม่ครอบคลุมความต้องการของประชาชน และไม่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์และ

ลักษณะเฉพาะของพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของ รฟม. ที่ไม่สามารถเข้าใจบริบทพื้นที่ได้อย่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจพื้นที่และประชาชนได้ดีกว่า แต่ยังขาด อำนาจดำเนินงาน เช่น กรณีโครงการรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ-ใต้ ระหว่างสำราญและท่าพระ ที่ ดำเนินการโดยบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการยังคงติดขัด เนื่องจาก โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่ ซับซ้อนในการประสานงานกับหลายหน่วยงาน ทำให้การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ล่าช้าและไม่มี ประสิทธิภาพ

จากการศึกษาองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ รถไฟฟ้ารางเบาของต่างประเทศ (ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส) พบว่า ประเทศเหล่านี้มี การกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ อีกทั้งให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นในการ ดำเนินโครงการเอง พร้อมด้วยแหล่งเงินทุนสนับสนุนเฉพาะกิจและกลไกการเงินที่ชัดเจน ส่งผลให้การ ดำเนินงานมีความคล่องตัว และสามารถตอบสนองความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับประเทศและท้องถิ่นมีความบูรณาการสูง ช่วย เสริมสร้างความยั่งยืนของระบบขนส่งมวลชน

ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับระบบขนส่ง มวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคของประเทศไทย มีดังนี้

1. ด้านนโยบาย ผู้วิจัยเสนอให้ประเทศไทยจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาระดับชาติที่มุ่ง ส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค เพื่อยกระดับความมั่นคงด้าน โครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพชีวิตในเมืองอย่างครอบคลุม ปลอดภัย และยั่งยืน สอดคล้องกับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 9 และ 11 โดยเสนอให้มีนโยบายเชิงรุกที่สนับสนุน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการ และเสนอให้จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ นำร่อง เนื่องจากมีศักยภาพด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ควรกำหนดตัวชี้วัดเพื่อบูรณาการ แผนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบาไว้ในแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงคมนาคม เพื่อให้สามารถติดตาม ประเมินผล และจัดสรรงบประมาณได้อย่างเป็นระบบ โดยตัวชี้วัดหลัก ได้แก่ การเพิ่มสัดส่วนผู้ใช้ระบบรางเบาในภูมิภาคอย่างต่อเนื่องตลอด 20 ปี และการปรับสมดุลงบประมาณ ระหว่างกรุงเทพฯ กับภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการขนส่งอย่างเท่า เทียมและยั่งยืน

2. ด้านกฎหมาย ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่ง มวลชนระบบราง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการขนส่งทางรางได้อย่าง

ถูกต้องตามกฎหมาย และเข้าถึงกลไกสนับสนุนจากรัฐ โดยเสนอให้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... เพื่อเพิ่มเติมค่านิยาม บทบัญญัติ และหมวดเฉพาะที่รองรับบทบาทของท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อขยายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการขนส่งมวลชน จัดเก็บรายได้ และใช้งบประมาณในกิจการดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง พร้อมทั้งเสนอให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการร่วมลงทุนระดับท้องถิ่นทั้งด้านนิยาม กลไกการอนุมัติโครงการ การจัดตั้งกองทุนสนับสนุน และคณะกรรมการระดับภูมิภาค โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความคล่องตัวและสนับสนุนการดำเนินโครงการขนส่งทางรางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงกฎหมาย การเงิน และนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม.

3. ด้านปฏิบัติ ผู้วิจัยเสนอให้ประเทศไทยจัดตั้งหน่วยงานทางการเงินเฉพาะกิจที่สามารถสนับสนุนโครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้กลไกทางการเงินที่ยืดหยุ่นและไม่ยึดติดกับงบประมาณประจำปีของรัฐบาลกลาง เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินโครงการในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ การดำเนินโครงการควรตั้งอยู่บนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยส่งเสริมการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning) ผ่านเครื่องมือหลากหลาย เช่น แอปพลิเคชันสำรวจความต้องการ หรือเวทีประชาพิจารณ์ เพื่อให้โครงการมีความโปร่งใสและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

สำหรับแนวทางในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงราย มีดังนี้

1. ด้านนโยบาย ผู้วิจัยเห็นว่า จังหวัดเชียงรายควรวางเป้าหมายและแผนงานด้านระบบขนส่งมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดทำแผนระยะสั้น กลาง และยาวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งเสนอให้โครงการรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงรายได้รับการพิจารณาเป็น “โครงการนำร่องระดับชาติ” เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบขนส่งในภูมิภาค โดยควรจัดทำข้อเสนอที่ครอบคลุมการวิเคราะห์บริบทพื้นที่ ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน เพื่อใช้ประกอบการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและผลักดันเข้าสู่การพิจารณาในระดับนโยบายของประเทศ

2. ด้านกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง จังหวัดเชียงรายควรจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินงานอย่างชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยข้อบัญญัติดังกล่าวควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรภายใน งบประมาณ การให้บริการ และมาตรการกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และ

3. ด้านปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นว่า จังหวัดเชียงรายควรส่งเสริมการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) อย่างเป็นระบบ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบาย วางแผน และบริหารจัดการโครงการ และควรมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับจังหวัด” เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การบูรณาการระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา เพื่อให้โครงการสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1. ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย

6.2.1.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1. ประเทศไทยควรมีการกำหนดนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างความมั่นคงด้านโครงสร้างพื้นฐาน และทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของประชาชนมีความครอบคลุม ปลอดภัย และยั่งยืน พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในเป้าหมายที่ 9 และ 11 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13 ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

2. ประเทศไทยควรมีนโยบายเชิงรุกที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาค โดยเสนอให้จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่นำร่อง เนื่องจากจังหวัดเชียงรายตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีพรมแดนติดต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะประตูการค้าชายแดนและมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และการค้าระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค อีกทั้ง ยังเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์ ทั้งด้านวัฒนธรรม ธรรมชาติ และศิลปะ เช่น วัดร่องขุ่น ดอยตุง ดอยแม่สลอง และไร่ชา ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้อย่างต่อเนื่อง และสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ในระยะยาว

3. ประเทศไทยควรกำหนดตัวชี้วัดในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง

คมนาคม เพื่อสร้างกรอบในการติดตาม ประเมินผล และจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งนี้ ตัวชี้วัดหลักในการประเมินผลการดำเนินงาน ได้แก่ การเพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในเขตภูมิภาคอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 20 ปี ควบคู่ไปกับการปรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้มีความสมดุลระหว่างกรุงเทพมหานครและภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการขนส่งในเมืองระดับภูมิภาคอย่างเท่าเทียม พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณและกลไกเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างยั่งยืน

6.2.1.2 ข้อเสนอแนะด้านมาตรการทางกฎหมาย

ประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนระบบราง เพื่อมอบอำนาจหน้าที่และบทบาทชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะทางรางภายในพื้นที่ของตนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถเข้าถึงกลไกการสนับสนุนต่าง ๆ จากรัฐได้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

- 1) การเพิ่มเติม (10) ในมาตรา 51 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลสามารถดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย
- 2) การเพิ่มเติม (13) ในมาตรา 54 เพื่อขยายบทบาทของเทศบาลเมืองในการจัดทำกิจการขนส่งมวลชน โดยเฉพาะระบบขนส่งทางราง
- 3) การเพิ่มเติม (10) ในมาตรา 66 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมจากกิจการขนส่งสาธารณะ
- 4) การเพิ่มเติม (10) ในมาตรา 67 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเพื่อดำเนินกิจการขนส่งมวลชนสาธารณะได้

2. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

- 1) การเพิ่มเติม (10) ในมาตรา 45 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย
- 2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่

3. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

- 1) การเพิ่มเติมคำนิยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมคำว่า “โครงการร่วมลงทุนระดับท้องถิ่น” ในมาตรา 4

2) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 เพื่อกำหนดกลไกเฉพาะสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่มีขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสามในมาตรา 9

3) เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 6 ว่าด้วย “กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน” โดยเพิ่มกองทุนสนับสนุนโครงการร่วมลงทุนท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โครงการร่วมลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น โครงการระบบขนส่งทางราง ทั้งนี้ แหล่งเงินของกองทุนดังกล่าวอาจมาจากงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุน เงินกู้ หรือความร่วมมือกับองค์กรการเงินระหว่างประเทศ

4) เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วย “คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ” โดยการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ หรือคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนระดับภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าไม่สูง โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการนโยบายส่วนกลาง

4. พระราชบัญญัติการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน พ.ศ. 2542

1) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ส่วนที่ 1 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบทเฉพาะที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการระดับภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนหน่วยงานที่ดิน และตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี

2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 2 การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น เสนอให้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้ง “คณะกรรมการระดับท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น โดยให้สามารถดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐส่วนกลางได้ และควรมีบทบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการประเมินราคา” ร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทย

3) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 4 เงินค่าทดแทน เสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณหรือใช้แหล่งเงินทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคลังของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และ

4) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเวนคืน เสนอให้บัญญัติให้องค์กรดังกล่าวมี

อำนาจในการใช้หรือจัดสรรทรัพยากรที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการสาธารณะ หรือดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยมีข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายมีสิทธิเสนอร่างผังเมืองรวมเขตพัฒนาเฉพาะกิจ เพื่อรองรับโครงการระบบขนส่งมวลชนข้ามเขตได้

6. เห็นควรให้ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้ประกอบการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางได้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มเติม “ส่วนที่ 4 การดำเนินโครงการขนส่งทางรางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในหมวด 2 ของร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... เพื่อจัดให้มีกลไกเฉพาะในกฎหมายรองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง เนื้อหาของส่วนที่ 4 ควรประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานหรือบริษัทในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการระบบราง
- 3) กำหนดกลไกการอนุมัติ การกำกับดูแล และ
- 4) การตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุน งบประมาณลงทุนร่วม หรือการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น
- 5) จัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางระดับภูมิภาค” โดยมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางในการวางแผนพัฒนาโครงข่าย เส้นทาง และการลงทุนในระบบขนส่งทางราง อีกทั้งเปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอแผนงานหรือโครงการร่วมกันในลักษณะโครงการข้ามเขตพื้นที่ พร้อมทั้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.1.3 ข้อเสนอแนะด้านปฏิบัติ

1. ประเทศไทยควรส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นเฉพาะด้านที่สามารถวางแผนและดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาได้โดยตรง

2. ประเทศไทยควรจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่มีหน้าที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และประเมินโครงการขนส่งที่ดำเนินโดยหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการมีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล

3. ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งหน่วยงานทางการเงินเฉพาะกิจที่มีความสามารถในการสนับสนุนการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาอย่างมีประสิทธิภาพ และยืดหยุ่น โดยอาศัยกลไกทางการเงินที่เหมาะสม เช่น การจัดหาแหล่งทุนที่ไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปีของรัฐบาลกลาง เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินโครงการในระดับพื้นที่

4. ผู้ประกอบการที่ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการวางแผน (Participatory Planning) ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การใช้แอปพลิเคชันสำรวจความต้องการด้านการเดินทางของประชาชน หรือการจัดเวทีประชาพิจารณ์ในพื้นที่ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ และให้ผลลัพธ์ของโครงการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6.2.2. ข้อเสนอแนะต่อจังหวัดเชียงราย

6.2.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1. จังหวัดเชียงรายควรกำหนดเป้าหมายและแผนงานในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจนเกี่ยวกับโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบา โดยจัดทำกรอบการดำเนินงานทั้งในแผนระยะสั้น แผนระยะกลาง และแผนระยะยาว เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2. เสนอให้โครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงรายได้รับการพิจารณาให้เป็น “โครงการนำร่องระดับชาติ” เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ภูมิภาค โดยควรจัดทำข้อเสนอที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์บริบทพื้นที่ ความเหมาะสมเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อใช้ในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง และผลักดันโครงการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในระดับนโยบายของประเทศ

6.2.2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง จังหวัดเชียงรายควรมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อวางกรอบการดำเนินโครงการอย่างชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ข้อบัญญัติดังกล่าวควรครอบคลุมการจัดตั้งองค์กรภายใน งบประมาณ การให้บริการ และมาตรการกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและประโยชน์สาธารณะ

6.2.2.3 ข้อเสนอแนะด้านปฏิบัติ

1. จังหวัดเชียงรายควรส่งเสริมการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) อย่างเป็นระบบ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบาย วางแผน และบริหารจัดการโครงการ

2. จังหวัดเชียงรายควรมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับจังหวัด” ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการของระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา เพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

4. จัดทำแผนปฏิบัติการในการจัดทำโครงการรถขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงราย โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

1) แผนระยะสั้น (1-2 ปี) การเตรียมความพร้อมเชิงระบบและนโยบาย

2) แผนระยะกลาง (3-5 ปี) การออกแบบและเพิ่มความพร้อมทางโครงสร้าง

และ

3) แผนระยะยาว (6-10 ปี) การดำเนินการและขยายผลโครงการ

5. ควรกำหนดแผนเส้นทางของโครงการระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดเชียงราย โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

1) ระยะสั้น (1-3ปี) เส้นทางนำร่อง (Pilot Line) วางแนวเส้นทางตามแนวถนนพหลโยธิน ตั้งแต่สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงรายแห่งที่ 2 ถึงท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง

2) ระยะกลาง (4-7ปี) การขยายเครือข่ายสู่ย่านชานเมืองและชุมชนโดยรอบที่มีการเติบโตสูง โดยขยายแนวเส้นทางต่อเนื่องจากระยะสั้น โดยพัฒนาเส้นทางจากท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงถึงมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง รวมระยะทางเพิ่มอีกประมาณ 16 กิโลเมตร การพัฒนาในระยะนี้มีเป้าหมายเพื่อลดความแออัดของเส้นทางสายหลักและส่งเสริมการกระจายตัวของการพัฒนาออกจากศูนย์กลางเมือง และ

3) ระยะยาว (8-15ปี) พัฒนาระบบขนส่งระดับจังหวัดเชื่อมโยงเมืองหลักและเมืองรองรอบเชียงราย พัฒนาเส้นทางต่อเนื่องจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงถึงอำเภอแม่สาย รวมระยะทางประมาณ 50 กิโลเมตร โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างโครงข่ายการคมนาคมที่เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

หนังสือ

ภาษาไทย

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน* (สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555) 14 -15.

โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (วิญญูชน 2554) 13.

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, *การบริหารจัดการงานท้องถิ่น* (สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2552) 11-12.

ธีรพรรณ ใจมั่น และคณะ, *ปกเกล้าธรรมราชา: บทสารคดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ธรรมดาเพรส 2560). 250-252.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทาง การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (วิญญูชน 2546) 20.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบันนโยบายศึกษา 2544) 58.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น* (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และโอเดียนส์ไตร์ 2534) 7.

ประยูร กาญจนดุล, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544) 21-26.

ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538) 14-16.

มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548) 4.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย* (สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร 2545) 105.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549) 17-18.

สมาน รังสียกฤษฎ์, *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ ประเทศอังกฤษ สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และไทย* (สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2543) 106-107.

สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย, *สถานการณ์จังหวัดเชียงราย* (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย 2564) 5.

สุทธิพร เปี่ยมสุรรณกิจ และคณะ, *ศักยภาพด้านคมนาคมขนส่งสาธารณะนักท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย* (มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 2552) 47.

ภาษาต่างประเทศ

Albert, C. J., *Managerial Customs and Organizational Capabilities in the Twentieth-Century American Locomotive Industry* (Princeton University Press 1998).

Daniel Witt, *Comparative Survey of Local Government and Administration* (National Institute of Development Administration 1967) 317.

Harris G. Montagu, *Local Government in Many Lands: A Comparative Study* (P. S. King & Son, Ltd., 1926) 267.

Haynes, C., *Paris to the Past: Traveling through French History by Train* (Norton 2011) 167-168.

Lionel Thomas Caswall Rolt, *Memorials* (Technology and Culture Johns Hopkins University Press, 1975) 87-98.

Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Edward Elgar Publishing, Inc) 124.

The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (New York Oxford University Press, 1987) 7.

William A. Robson, *The Development of Local Government* (George Allen & Unwin 1931) 254.

คู่มือ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), *คู่มือการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ* (สำนักงาน ก.พ.ร. 2553) 12.

บทความ

ภาษาไทย

ชัชวินธ์ ตันติเวชาวาณิชย์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, ‘ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่นในต่างประเทศ: แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย’ (2562) 1 วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 47, 67.

เทิดชาย ช่วยบำรุง, 'เชิงรายรำลึก: รากฐานสู่อนาคตการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน' (2558) 55 วารสาร
พัฒนบริหารศาสตร์ 158, 167.

บานชื่น นักการเรือน และเพ็ญศรี บางบอน, 'การพัฒนาที่ยั่งยืน' (2559) 17 วารสารสิรินธร
ปริทรรศน์ 64, 66.

พรชนก ทองลาด ไพฑูรย์ อินตะชน และบัณฑิต บุชบา, 'แนวทางการพัฒนาธุรกิจให้มีความยั่งยืน
ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในจังหวัดลำปาง ลำพูน
และเชียงใหม่' (2559) 21 วารสารสมาคมนักวิจัย 87, 99.

โกคิน พลกุล, 'หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ' (2528) 33 รัฐสภาสาร 136.

วีระศักดิ์ บุญญดิษฐ์ พงษ์ศักดิ์ สุวรรณมาลย์ สุนทร อรุณโณ และณัฐธินิชา วรรณมณี, 'หลักการ
บริหารกับการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย' (2564) 3 วารสารมหาวิทยาลัยปริทรรศน์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 33, 37.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, 'ระบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศไทย' (1996) 13 วารสารญี่ปุ่น
ศึกษาศาสตร์ 196, 210.

สลิลาทิพย์ ทิพย์ไกรสร, 'อนาคตระบบขนส่งไทย ฝันที่เป็นจริงหรือความหวังอันเลื่อนลอย' (2554)
31 วารสารนักบริหาร 34, 39

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน), 'ขอนแก่น กับ City Innovation สร้างเมืองที่ไม่
ทอดทิ้ง ใคร' (2563), วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) 9, 97-111.

ภาษาต่างประเทศ

Cabinet Order of the Structure of the Ministry of Land, 'Infrastructure,' (2000) 3
Transport and Tourism 38, 45.

Deroche, R.Y. & Bettembourg, J. P., & Prasil, B, Bertrand, J. P. and Juckum, C., 'Rolling
contact fatigue cracks on SNCF conventional tracks' (Rail Quality and
Maintenance for Modern Railway Operation, 7 February 1993).

Utsunomiya, K., 'Feature: New Promise of LRT Systems When will Japan Choose Light
Rail Transit' (2003) 38 Japan Railway & Transport Review 10, 16.

วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ รายงานส่วนบุคคล

ฐิติชญาณ์ คงชู, 'มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำและควบคุมการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าใน
เมือง' (ดุชนิพนธ์ นิติศาสตร์ดุชนิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2563) 14.

ภิรมย์พร ไชยยนต์, 'การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ 2557) 157-160.

วิจักขณ์ อภิรักษ์นันท์ชัย, ‘ดุลยภาพระหว่างการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของ
ส่วนกลางในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย’ (รายงานส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติ
ธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 9 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2564) 14.
สฤษฎ์ชัย เอนกเวียง, ‘ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของข้าราชการตำรวจ’ (รายงานส่วนบุคคล
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ 2557) 69.

อนิลทิศา จันทรเทพ, ‘ความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำบริการ
สาธารณะ: กรณีศึกษาการพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมือง
ขอนแก่น’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 69-73.

อารีย์ ปะจะกุล, ‘ประเมินมาตรฐานการให้บริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารภายใต้การกำกับดูแลของ
เทศบาลนครลำปาง’ (การค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่ 2555) 69-70.

รายงานผลการวิจัย

พิมพ์ ตรีสอน, ‘โครงการประสิทธิภาพของระบบขนส่งมวลชนทางบก จังหวัดเชียงราย’ (รายงาน
วิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
2550 20-25.

ลิขิต ธีรเวคิน, ‘การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท’ (รายงานผลการวิจัยเสนอ
ต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friend rich Ebert 2535), 3-8.

อุดม ทุมโฆสิต, ‘รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น’ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2551) 13.

บล็อกและเว็บไซต์

ภาษาไทย

กรมการขนส่งทางราง, ‘ประวัติความเป็นมา’ (ม.ป.ป.) <<https://www.drt.go.th/about-drt>>
สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2565.

กรมการขนส่งทางราง, ‘ระบบการขนส่งทางรางประเภทรางเบา (Light Rail)’ (19 กรกฎาคม 2022)
<<https://www.drt.go.th/library/>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

กรมการขนส่งทางราง, ‘ระบบขนส่งทางรางแห่งเมืองอุตสึโนะมียะ Utsunomiya’ (9 พฤษภาคม
2566) <<https://www.drt.go.th/public-relations/ระบบขนส่งทางราง-แห่งเมื>> สืบค้น
เมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2568.

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ‘การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำ ความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (2559) <http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2567.
- กระทรวงคมนาคม, ‘ประวัติกระทรวงคมนาคม’ (2565) <<https://www.mot.go.th/mot?id=1&sid=history1>> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2568.
- กระทรวงมหาดไทย, ‘การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (ม.ป.ป.) <<https://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>> สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568.
- กรุงเทพธุรกิจ, ‘เปิดแผนระบบขนส่ง ‘ขอนแก่น’ ลุยสร้างโมโนเรลสายแรกปีหน้า’ (3 มีนาคม 2567) <<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1115809>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.
- กรุงเทพธุรกิจ, ‘รฟม.ชะลอลงทุน ‘รถไฟฟ้าภูมิภาค’ ห่วงทำหลายโปรเจกต์กระทบจราจร’ (19 ตุลาคม 2566) <<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1094442>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ความเป็นมาของโครงการ’ (ม.ป.ป.) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ความเป็นมาของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดพิษณุโลก’ (2561) <<https://www.mrta.co.th/th/phitsanulok-mass-transitproject>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-green-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำตาล ช่วงแคราย-ลำสาฬ (บีงกุ่ม)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-orange-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/rat-burana>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงบางขุนนนท์-มีนบุรี (สุวินทวงศ์)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-orange-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/the-yellow-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา (สายสีเขียว)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/nakhon-ratchasima-mass-transit-project>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘คำอธิบายสรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543’(2543) <<https://www.mrta.co.th/storage/content/pdf/786R91KtYJaX9LZ>> สืบค้นเมื่อ 29 ตุลาคม 2556.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติความเป็นมา การจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/history/457>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติความเป็นมา จัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ รฟม.’ (2568) <<https://www.mrta.co.th/th/about-mrta-know>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘รถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม (สายสีม่วง)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/chalong-ratchadham>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘รถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล’ (ม.ป.ป.) <<https://www.mrta.co.th/th/chaloem-ratchamongkhon-line>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ลักษณะของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)’ (2566) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-masstransit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘ลักษณะของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ต ช่วงท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต-ห้าแยกฉลอง’ (2562) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘วิทัศน์โครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ (สายสีแดง)’ (2566) <<https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, ‘วิทัศน์ของโครงการระบบขนส่งมวลชนจังหวัดนครราชสีมา’ (2566) <https://www.mrta.co.th/th/chiang-mai-mass-transit-project#content_14931> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘โครงการต่าง ๆ ของการรถไฟฟ้า’ (ม.ป.ป.) <<https://www.railway.co.th/NewsAndEvents/NewsdetailSRT?value1=00DE5502B5AA7B42A92BE9FF953D8EBD01000000E83388180210127042CCCC0A1CC98639886FA9B162D2779E67B3D36481D0B9797F6655F1306911105D26211B48C4FE5F>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง ช่วง กรุงเทพ-หนองคาย (ระยะที่2 นครราชสีมา-หนองคาย)’ (ม.ป.ป.) <<https://www.hsrkorat-nongkhai.com>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง 3 สนามบิน’ (ม.ป.ป.) <<https://www.hsrkorat-nongkhai.com>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย’ (ม.ป.ป.) <<https://www.railway.co.th/Home/Index>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘รถไฟฟ้าทางคู่ เด่นชัย – เชียงราย – เชียงของ เส้นทางสายใหม่... เปิดประตูการค้าชายแดน ภายเหนือเชื่อมลาว – จีนได้’ (ม.ป.ป.) <<https://www.srt-denchai-chiangrai-chiangkhong.com/รายละเอียดโครงการ2>> สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2568.

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย, ‘อำนาจหน้าที่ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย’ (2567) <https://www.railway.co.th/AboutUs/Blog_detail?value19> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

โครงการพัฒนาระบบประเมิณภาพรวมสถานะเมืองยั่งยืน กรณีศึกษาเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในเขตปริมณฑลอย่างสหวิทยาการ, ‘ระบบประเมินเมืองยั่งยืน’ (ม.ป.ป.) <<https://www.sustainablecity.in.th>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2566.

โครงการพัฒนาหลักสูตรและนาร่องการสร้างกำลังคนระดับช่างเทคนิค ด้านระบบขนส่งทางรางเข้าสู่ตลาดแรงงาน, ‘ระบบการขนส่งทางรางเบื้องต้น’ (ม.ป.ป.) <<http://cis.rmuth.ac.th/electricrail/wp-content/uploads/2020/09/ระบบขนส่งทางรางเบื้องต้น.pdf?fbclid=IwAR2WGLL47wRccrZXNZyrip4ZyiOFNFBMQ5aEV9YSUT-1HW8t0axsrZ7aU9U>> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566.

โครงการรถไฟฟ้าทางคู่ เด่นชัย – เชียงราย – เชียงของ, ‘ประวัติและความคืบหน้า’ (ม.ป.ป.) <<https://biochem.flas.kps.ku.ac.th/rft/DenchaiChiangrai.pdf>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568.

- จตุรงค์ กอบแก้ว, ‘สุดยอด บพข.เปิดตัวต้นแบบ “รถไฟฟ้ารางเบา” ฝีมือคนไทย’ (25 กุมภาพันธ์ 2565) <<https://www.salika.co/2022/02/25/thailand-tram-innovation/>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.
- ชนัดดา สุขสมบูรณ์, ‘การลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกับการพัฒนาประเทศ’ (ม.ป.ป.) <<http://horizon.sti.or.th/node/27>> สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2566.
- ฐานเศรษฐกิจ, ‘รพม. รื้อแผนสร้าง แทรม 3 สาย 6.8 หมื่นล้าน ลดต้นทุน’ (16 เมษายน 2566) <<https://www.thansettakij.com/business/economy/561869>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.
- ณัฏฐา คงศรี, ‘MDGS สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่เปลี่ยนไปเพื่อความยั่งยืน’ (21 มีนาคม 2020) <<https://www.sdgmove.com/2017/08/13/mdgstosdgs/>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.
- ณัฐกร วิทิตานนท์, ‘โทยามะ: เมืองกระชับที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ’ (6 มีนาคม 2024) <<https://www.the101.world/toyama-city/>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.
- เดชรัต สุขกำเนิด, ‘ขนส่งสาธารณะในเมืองภูมิภาค: ความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ระดับนโยบาย’ (3 มิถุนายน 2565) <<https://think.moveforwardparty.org/article/welfare/2638/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.
- ทัพเรือภาคที่ 2, ‘พระราชกรณียกิจ รัชกาลที่ 5 กับกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย’ (1 กุมภาพันธ์ 2022) <https://nac2.navy.mi.th/index.php/main/detail/content_id/1465> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2566.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ‘ปรัชญาใหม่ของนิดา: สร้างปัญญาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน’, (11 กุมภาพันธ์ 2566) <https://nida.ac.th/wisdomforsustainabledevelopment/?fbclid=IwAR3icdy9enRsXc0s55Xa_V_Kb8ebTZSjBSkyWw258iyLK89AT7BhS4MT74> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2566.
- เทศบาลนครเชียงราย, ‘เทศบาลนครเชียงราย ก้าวสู่เมืองอัจฉริยะด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน’ (2 เมษายน 2564) <<https://chiangraicity.go.th/news/detail/2491/data.html>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.
- ไทยรัฐออนไลน์, ‘เทศบาลนครเชียงราย เมืองปลายทางของประเทศที่ยังไร้ระบบรางและแหล่งงานดี ๆ’ (8 พฤศจิกายน 2565) <<https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/102364>> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566.

- แนวหน้า, ‘ต้นรถไฟฟ้าขอนแก่น ลงทุน 3 หมื่นล้าน/ล้น คจร. ไฟเขียว’ (15 สิงหาคม 2561) <https://www.naewna.com/business/357784#google_vignette> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.
- บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, ‘เกี่ยวกับบริษัท’ (มปป.) <<https://www.kkts.co.th/home/our-vision>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566.
- บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด, ‘วิสัยทัศน์และพันธกิจ’ (มปป.) <<https://www.kkts.co.th/home/our-vision>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566.
- บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, ‘ตำแหน่งสถานี’ (2568) <<https://www.khonkaen-thinktank.com/project.php>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.
- บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, ‘OUr Project’ (2568) <<https://www.khonkaen-thinktank.com/project.php>> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.
- บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ‘ประวัติความเป็นมา’ (ม.ป.ป.) <<https://www.bts.co.th/info/info-history.html>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.
- บริษัท ส.สิริขนส่ง จำกัด, ‘รูปแบบการขนส่งมีอะไรบ้าง มีข้อดี-ข้อเสีย แตกต่างกันอย่างไรร’ (22 กรกฎาคม 2564) <https://s-siritransport.com/blog_detail/11> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566.
- โพธิ์ Japan Perspective, ‘ตระเวนนั่งรถรางสุดคลาสสิกที่ 5 เมืองท่องเที่ยวยอดนิยมในญี่ปุ่น’ (15 สิงหาคม 2562) <<https://kiji.life/5-japan-trams/>> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566.
- ประเสริฐ ญ นคร, ‘การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (2555) <<https://www.kpi.ac.th/media/pdf/Mr.Prasert.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2567.
- เปรม ใจบุญ, ‘มองความเหลื่อมล้ำของต่างจังหวัดและกรุงเทพผ่านระบบขนส่งมวลชน’ (15 มีนาคม 2564) <<https://angkaew4equality.masscomm.cmu.ac.th/มองความเหลื่อมล้ำของ-ต/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.
- ผู้จัดการรายวัน 360 องศา, ‘รฟม. เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นรถไฟฟ้าภูเก็ต ตอบรับใช้รถไฟฟ้า EBRT ช่วงแรก-อีก 3 เดือนสรุปรูปแบบที่เหมาะสม’ (21 กุมภาพันธ์ 2566) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/Newspaper/2566/feb/25660221/25660221-10.pdf> สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2566.

- ผู้จัดการออนไลน์, ‘อัปเดตรถไฟทางคู่ "เด่นชัย-เชียงของ" คืบหน้า 9% เร็วกว่าแผน 0.171% เว้นคืนส่งมอบพื้นที่กว่า 80%' (10 พฤษภาคม 2567) <<https://mgronline.com/business/detail/9670000040316>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568.
- ภูมิสันต์ เลิศรัตนันท์, ‘บริษัทพัฒนาเมือง: รูปแบบองค์กร เอกชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ’ (2565) <https://digital.car.chula.ac.th/cgi/viewcontent.cgi?article=7140&context=chulaetd&fbclid=IwAR0ydr679KArHDOdDTnEwRU6gTsjSusLXVK8_jVscOPutYigl5hCBRNk> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2568.
- รัชดา พุ่มเจริญ และศุภลักษณ์ ปรางนาดี, ‘สหการ: รูปแบบความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะของ อปท.’ (12 มีนาคม พ.ศ. 2567) <<https://www.senate.go.th/view/386/News/จันทราIssue/132/TH-TH>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.
- วรรณภา ตีระสังขะ, ‘นโยบายในการจัดการขนส่งมวลชนสาธารณะแห่งเมืองสตาร์บูค (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส’ (5 พฤษภาคม 2556) <<http://www.publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=1846>> สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566.
- วศิน โกมุท, ‘เงินอุดหนุน’ (2567) <[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เงินอุดหนุน_\(Intergovernmental_Transfers\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เงินอุดหนุน_(Intergovernmental_Transfers))> สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2567.
- วัฒนศักดิ์ ลาภสาร, ‘มุมมองความไม่เป็นธรรมในการคมนาคมขนส่ง, (ม.ป.ป.)’ <<https://msjo.net/uop/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.
- วุฒิสาร ตันไชย, ‘การกระจายอำนาจเพื่อการยกระดับประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเป็นธรรม’ (ม.ป.ป.) <https://jsi.rsu.ac.th/Article/Article_jsi-V1N1_30-57.pdf> สืบค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2567.
- สถาพร วิชัยรัมย์ ธีญญรัตน์ พุทธิพงษ์ชัยชาญ, ภัทรนันท์ เกิดในหล้า และจุฑารัตน์ จิตกุล, ‘จริยธรรมในการให้บริการสาธารณะของไทย’ (13 พฤศจิกายน 2562) <<https://so02.tcithaijo.org/index.php/bruj/article/view/220195/160749>> สืบค้นเมื่อ 26 ตุลาคม 2566.
- สภาองค์กรของผู้บริโภค, ‘ข้อเสนอการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนที่ปลอดภัยและเป็นธรรมทุกคนขึ้นได้’ (15 มีนาคม 2566) <<https://www.tcc.or.th/proposal/public-transportation/>> สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2567.
- สมชัย อักษรลักษณ์, ‘รถไฟฟ้ารางเบา LRT เมืองขอนแก่น ต้นแบบขนส่งสาธารณะฝีมือคนไทย’ (15 มีนาคม 2565) <https://www.thestorythailand.com/15/03/2022/58537/?fbclid=IwAR1n0dFHpuPMHaO3MbNYN389KXj5D541UqfiCgc6_oSa8LZX24_5Oelxx8> สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2566.

- สมประวิณ มันประเสริฐ, ‘การฟื้นฟูเมจิ: การปฏิรูปที่สร้างสมดุลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และคนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจ’ (30 สิงหาคม 2021) <<https://thestandard.co/meiji-restoration-interest-group-and-people-in-economy/>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.
- สมิทธิ เกศวาทิกษ์, ‘การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น’, (ม.ป.ป.) <http://www.local.moi.go.th/newweb2019/web/download_file.php?filename=http://www.local.moi.go.th/newweb2019/web/assets/uploads/book/document/20200417_90011.pdf> สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2556.
- สัญญา เคนาภูมิ, ‘การบริหารการจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ 13 วารสารการบริหารงานพัฒนา 1080 <<https://so01.tcithaijo.org/index.php/JDAR/article/download/263715/175986>> สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568.
- สายใจ เกษสุวรรณ, ‘ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ..... ตอนที่1 (หมวด 1 ถึงหมวด 5)’ (2565) <https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/5interest/interest100.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2566.
- สำนักข่าวอินโฟเควสท์, ‘รฟท.แจงไม่แตกสัญญาซื้อขายประมูลรถไฟทางคู่เด่นชัย-เชียงใหม่ของชวลิต ค่าใช้จ่ายไม่ทับซ้อน’ (18 มิถุนายน 2564) <<https://www.ryt9.com/s/iq03/3232719>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, ‘รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565’ (2565) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20210813152_440.pdf> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.
- สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, ‘แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2566–2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม’ <<https://www.nesdc.go.th/download/document/NSCR/แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ%20พ.ศ.%202566-2580%20ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.pdf>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม, ‘แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนและส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พ.ศ. 2566 – 2570’ (1 มีนาคม 2567) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2567-06/แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนและส่งเสริม.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2567.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, ‘การศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนจังหวัดเชียงใหม่, (ม.ป.ป.) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/News/2560/2560-07/25600713-planchiangmai.pdf> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2566.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, ‘โครงการการศึกษาทบทวนความเหมาะสมโครงการก่อสร้างทางรถไฟ สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ’ (ม.ป.ป.) <https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2560-08/25600822-SumProjectSheet.pdf> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2567.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เกี่ยวกับ SDGs’, (ม.ป.ป.) <<https://sdgs.nesdc.go.th>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2566.

วาทพร สุขเอียด, ‘การปกครองส่วนท้องถิ่น, (ม.ป.ป.) <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567.

สุรียานนท์ พลสมิ, ‘ประสบการณ์การพัฒนา “เมืองกระทัดรัด” ของเทศบาลนครโทยามะในประเทศญี่ปุ่น (Toyama’s Compact City Development)’ (1 เมษายน 2022) <<https://www.gotoknow.org/posts/700371>> สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566.

หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.), ‘รถไฟฟ้ารางเบา ระบบขนส่งที่จะขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไทย’ (1 มีนาคม 2563) <<https://pmuc.or.th/รถไฟฟ้ารางเบา/>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2567.

หนังสือพิมพ์โคราชคนอีสาน, ‘หวั่น LRT สายสีเขียว เจ็งบ้างเส้นทางไม่ตอบโจทย์ รพม.อย่าโยนภาระให้โคราช’ (5 กันยายน 2019) <<https://www.koratdaily.com/blog.php?id=9548>> สืบค้นเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2566.

องค์การบริหารส่วนตำบลนาตาล, ‘รายงานผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนาตาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565’ (2565) <<https://natanubon.go.th/files/dynamiccontent/file-288122-165310490729065275.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2567.

อนรรฆพร ลายวิเศษกุล, ‘ญี่ปุ่นกับการสร้างชาติด้วยวัฒนธรรมการเดินทางระบบรถไฟ’ (ม.ป.ป.) <<https://urbancreature.co/japans-railway-system/?fbclid=IwAR1qAWTq3-B6BhY2bo-7fxyVLpof3DqHlTlVTCuLVDwhre-0YYGLQUBO4>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.

77 ข่าวเด็ด, ‘ส่องคืบหน้า LRT ขอนแก่น ติดเรื่องทุน และเรื่องที่ดินพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า
นายกธีรย์ยังลุยต่อหวังเปลี่ยนเมืองด้วยระบบขนส่ง’ (30 มกราคม 2563) <<https://www.77kaoded.com/news/aekkapongputta/2397956>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566.

ภาษาต่างประเทศ

American Public Transportation Association, ‘About APTA’ (25 June 2024) <<https://www.apta.com/about/>> accessed 5 March 2024.

Amey. K. D., ‘Welcome to KeolisAmey Docklands’ (no publication date) <<http://keolisameydocklands.info>> accessed 23 April 2023.

Association of American Railroads, ‘About AAR’ (no publication date) <<https://www.aar.org/about-us/#about-members>> accessed 5 March 2024.

Baccomm, ‘รู้ไว้ยังงี้ก็รอด 7 วิธีการเดินทางด้วยขนส่งสาธารณะในอังกฤษ’ (17 สิงหาคม 2566) <<https://www.baccomm.co.uk/post/7-transportation-in-uk>> สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2565.

Bangkok Expressway and Metro Public Company Limited, ‘เกี่ยวกับเรา’ (2561) <<https://www.bemplc.co.th/AboutUs>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

Blogger, ‘Superstructure Railway of Bangkok’ (1 มิถุนายน 2560) <http://kmrailways.blogspot.com/2017/06/blog-post_77.html> สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2567.

Britannica, ‘London Docklands’ (no publication date) <<https://www.britannica.com/place/London-Docklands>> accessed 23 April 2024.

Brundtland Commission. ‘Our common future: Report of the world commission on environment and development’ (1974) <<http://www.un-documents.net/our-common-future>> accessed 4 October 2023.

Catrack, ‘การขนส่งคืออะไร มีกี่รูปแบบและมีแบบใดบ้าง’ (ม.ป.ป.) <<https://www.cartrack.co.th/blog/kaarkhnsng-khuue-aair-miikiiruupaebbaelamiiaebbaidbaang>> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2566.

City Cracker, ‘โมเดลไม่ใช่สูตรสำเร็จ มองการพัฒนาเมืองและก้าวต่อไปของขอนแก่น ผ่านขอนแก่นโมเดล กับรศ. ดร.รวี หาญเผชิญ และศุภกร ศิริสุนทร’ (17 มีนาคม 2565) <<https://citycracker.co/city-design/khon-kaen->> สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2566.

City of Portland, ‘City of Portland, Oregon’ (no publication date) <<https://www.portland.gov>> accessed 2 May 2025.

DART, ‘About DART’ (2025) <<https://www.dart.org>> accessed 5 May 2025.

- Depa, ‘การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ’ (18 สิงหาคม 2564) <[https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~: text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่e](https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~:text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่e)> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566.
- Depa, ‘การส่งเสริมเมืองอัจฉริยะ’ (18 สิงหาคม 2564) <[https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~: text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่e](https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~:text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่e)> สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2567.
- Depa, ‘Smart City ลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ 7 ด้าน’ (18 สิงหาคม 2564), <[https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~: text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่e](https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/smart-city-office#:~:text=“เมืองอัจฉริยะ”%20หมายความว่า%20เมือง,การพัฒนา%20เมืองน่าอยู่e)> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566.
- Federal Transit Administration, ‘Metropolitan Planning Organization MPO)’ (21 November 2022) <<https://www.transit.dot.gov/regulations-andguidance/transportation-planning/metropolitan-planning-organization-mpo>> accessed 10 January 2024.
- Federal Transit Administration, (no publication date) ‘About FTA’ <<https://www.transit.dot.gov/about-fta>> accessed 5 March 2024.
- Federal Transit Administration, (no publication date) ‘Regional offices’ <<https://www.transit.dot.gov/about/regional-offices/regional-offices>> accessed 5 March 2024.
- FirstGroup, ‘About FirstGroup’ (no publication date) <<https://www.firstgroupplc.com>> accessed 5 May 2023.
- Garrett, T. A., ‘Light Rail Transit in America Policy Issues and Prospects for Economic Development’ (no publication date) <https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/frbst_cd/frbstl_cd_200408_lightrail.pdf> accessed 16 October 2023.
- Giztix, ‘ระบบขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบัน’ (31 กรกฎาคม 2562) <<https://blog.giztix.com/ระบบการขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบัน/>><<https://fbclid=IwAR1P1Jro4kb47x8cHnSMzdWevbzHFBARh4mXoZDYoxlOpKHqq9rHkEafFgA>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2566.
- GOV.UK. ‘Departments, agencies, and public bodies’ (no publication date) <<https://www.gov.uk/government/organisations>> accessed 5 May 2023.

GOV.UK, 'Docklands Light Railway Limited' (no publication date) <<https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/02052677/officers>> accessed 23 April 2023.

Infoquest, 'รทรางอุตสึโนมึะช่วยกระตึ้นการพัฒนาท้งถึน – เป็นตึ้นแบบให้เมือ่งอึน' (1 กัณยาน 2567 <<https://www.infoquest.co.th/2024/425959>> สึบคัณเมือ 25 กุมนภาพัณธึ 2568.

Insee, 'Bilan demographique' (14 January 2025) <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/8313983>> accessed 5 May 2023.

Japan-guide, 'Trains' (no publication date) <<https://www.japan-guide.com/e/e2019.html>> accessed 16 October 2023.

Keolis, 'About KEOLIS' (2025) <<https://www.keolisna.com>> accessed 5 May 2025.

Khonkaentthinktank, 'Company Profile' (2568) <<https://www.khonkaentthinktank.com/profile.php>> สึบคัณเมือ 5 พฤษภาคม 2568)

Kulinthorn, 'Top hit 3 cities in U.K.: London' (2 December 2016 <https://www.torcheducation.com/?p=6042&fbclid=IwAR1HP-ExlDtrGUA9L3ikO-xOK8IZzQXIFaIPo7tPesoT8_-hXDy8hmLcsdo> accessed 21 October 2023.

Lissom Logistics, 'การขนสั่งทางราง' (15 มีนาคม 2565) <[http://www.lissom-logistics.co.th/articles-details.php?id=150#:~:text=การขนสั่งทางราง%20\(Rail,15%20March%202022](http://www.lissom-logistics.co.th/articles-details.php?id=150#:~:text=การขนสั่งทางราง%20(Rail,15%20March%202022)> สึบคัณเมือ 6 พฤศจิกายน 2566.

London transport museum, 'London's electric trams and trolleybuses' (no publication date) <<https://www.ltmuseum.co.uk/collections/stories/transport/londonselectrictrams-and-trolleybuses>> accessed 21 October 2023.

Manchester City Council, 'The Bee Network' (2022) <<https://hsm.manchester.gov.uk/kb5/manchester/directory/service.page?id=EyrnMsbYtMQ>> accessed 5 May 2023.

MATICHON ONLINE, 'ยูเนสโกัประกาศ เชียงราย-สุพรรณ เมือ่งสร้างสรคัโลกปี 66 อพท. เล็งพัฒนาเสัณทางท้งเทียวยั่งยึน' (1 พฤศจิกายน 2566) <https://www.matichon.co.th/economy/news_4262484> สึบคัณเมือ 2 พฤศจิกายน 2566.

Metro, 'About Metro' (2023) <<https://www.metro.net>> accessed 5 May 2025.

Ministry of Land, 'Infrastructure, Transport and Tourism website' (no publication date) <https://www.mlit.go.jp/page/kanbo01_hy_003776.html> accessed 16 October 2023.

Muro, T., 'Compact City Development Using Public Transport' (2009) 52 Japan Railway & Transport Review 24, 29 <https://www.ejrcf.or.jp/jrtr/jrtr52/24_31.html> accessed 11 March 2009.

Office of rail and road, 'Office of rail and road: ORR' (no publication date) <<https://www.orr.gov.uk/about/who-we-work-with/governments/welsh-government>> accessed 21 October 2023.

Pentor exchange by pentor group, 'เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ' (2559) <http://www.pentorexchange.com/blog_view.php?id=1097> สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2567.

Post Today, 'ทำไมรถไฟญี่ปุ่นล้ำหน้ากว่าไทยทั้ง ๆ ที่เริ่มพร้อม ๆ กัน' (10 กันยายน 2564) <<https://www.posttoday.com/internationalnews/662880?fbclid=IwAR2yEyRs4uPoh5>> สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2566.

PPTV Online, 'ปัญหาระดงชาติ "ขนส่งมวลชนสาธารณะ" ไม่เคยเพียงพอ' (30 เมษายน 2561) <<https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/80498>> สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2566.

REALIST BLOG & REAL DATA, 'ถอดบทเรียนรรางระบบขนส่งในอดีต' (4 มกราคม 2562) <<https://thelist.group/realist/blog/รรางในอดีต/>> สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2566.

Rome2Rio, 'Tokyo to Utsunomiya' (no publication date) <<https://www.rome2rio.com/th/s/โตเกียว/อุตสึโนมียะ>> accessed 12 May 2024.

RTM, 'Nous connaitre' (2025) <<https://www.rtm.fr>> accessed 5 May 2023.

S the structure, 'ตอนนี้ ระบบไหนก็ได้ทั้งนั้น คนภูเก็ตไม่ไหวแล้วกับโครงการรถไฟฟ้า รอนานกว่า 15 ปี ยังไม่สรุปเสียที' (26 กุมภาพันธ์ 2023) <<https://thestructure.live/phukets-tram-project-2023-02-25/>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2566.

S.R.T. Electrified Train Company Limited, 'เกี่ยวกับ SRTET' (ม.ป.ป.) <<https://www.srtet.co.th/th>> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2568.

Safesiri, 'ทำงานด้านการขนส่งอย่างไรให้เกิดความปลอดภัย' (ม.ป.ป.) <<https://www.safesiri.com/work-of-transporting/>> สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2567.

- SDG MOVE TEAM (Moving Towards Sustainable Future, 'Goal 9 Industry, Innovation and Infrastructure' (2023) <<https://www.sdgmovement.com/2016/10/06/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure/>> accessed 10 January 2024.
- Smoked Salmon, 'ประวัติศาสตร์รถไฟญี่ปุ่น ตอนที่ 1' (13 มิถุนายน 2565) <<https://www.marumura.com/japan-train-1/>> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.
- Thai RSC ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน, 'การเปรียบเทียบสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ในประเทศไทย' (17 กรกฎาคม 2567) <<https://www.thairsc.com/data-compare>> สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2567.
- Toyama Prefecture, 'Toyama Statistics world' (no publication date) <https://www.pref.toyama.jp/sections/10_15/lib/jinko/index.html> accessed 11 April 2024.
- Transport for London, 'About TfL' (no publication date) <<https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/>> accessed 5 May 2023.
- Tunnel Time, 'The History of public transportation in Tokyo' <<https://www.tunneltime.io/blog/the-history-of-public-transportation-in-tokyo>> accessed 6 January 2023.
- UK Tram, 'Docklands Light Railway (DLR)' (2024) <<https://uktram.org/systems/docklands-light-railway-dlr/>> accessed 24 April 2024.
- UK Tram, 'Manchester Metrolink' (2024) <<https://uktram.org/systems/>> accessed 24 April 2024.
- United Nations, 'Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development' (no publication date) <<https://sdgs.un.org/goals>> accessed 16 April 2023.
- United Nations, 'Sustainable Development Goals kick off with start of new year' (30 December 2015) <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainabledevelopment-goals-kick-off-with-start-of-new-year/>> accessed 16 April 2023.
- United Nations, 'Sustainable Development Goals knowledge platform' (2022) <<https://sdgs.un.org>> accessed 4 October 2023.
- Urban Transport Group, 'UK Transport Governance- an introduction' (7 August 2022) <<https://www.urbantransportgroup.org/system/files/generaldocs/UK%20Transport%20Governance%20-%20an%20introduction.pdf>> accessed 5 May 2023.

Valley Metro, 'About Valley Metro' (2025) <<https://www.gov.uk/government/organizations/hm-treasury>> accessed 5 May 2023.

Visit Tochigi, 'Utsunomiya Light Rail' (2022) <<https://www.visit-tochigi.com/plan-your-trip/things-to-do/24452/>> accessed 25 February 2025.

Voice TV, จตุรงค์ กอบแก้ว วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยปี 2566 (15 ตุลาคม 2565) <<https://www.youtube.com/watch?v=rMMeed2PX8A>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2566.

Western Railway Museum, 'San Francisco Municipal Railway' (no publication date) <<https://www.wrm.org/about/railroad-history/san-francisco-municipal-railway>> accessed 8 March 2024.

สัมภาษณ์

Fumio Nagai, Graduate School of Law Osaka City University, 'การส่งเสริมประชาธิปไตยในการเมืองการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น' (2564), (สัมภาษณ์, สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกันสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, 3 สิงหาคม 2564).

อื่น ๆ

การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย, 'รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2565' คณะกรรมการ รฟม. เห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 1/2566 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2566, 80.

ภาคผนวก ก

เอกสารรับรองจริยธรรมในมนุษย์



บันทึกข้อความ

หน่วยงาน ส่วนบริหารงานวิจัย สถาบันวิจัยและนวัตกรรมการมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โทรศัพท์ ๗๓๗๓ (ศิริพันธ์ทิพย์)

ที่ อว ๗๗๔๒(๑)/ ๓๖๑๕

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

เรื่อง แจ้งผลพิจารณาโครงการวิจัยที่ขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ EC 24199-16

เรียน นางสาว ปานทิพย์ ภู่อำ

ตามที่ ท่านได้ส่งโครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชน สาธารณะรถไฟฟ้ามหานครโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดเชียงราย รหัสโครงการ EC 24199-16 เพื่อขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย ในมนุษย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ได้พิจารณาโครงการวิจัยดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นโครงการวิจัยประเภท Exemption ทั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถติดต่อรับหนังสือยกเว้นการพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัยหรือท่านสามารถติดต่อสอบถาม หรือขอคำปรึกษาได้จากผู้ประสานงาน นางสาวศิริพันธ์ทิพย์ อรินตะทราย สำนักงานคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อาคารบริการวิชาการ (AS) ชั้น ๔ หมายเลขโทรศัพท์ ๐๕๓ ๕๑๗-๑๗๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิวาภรณ์ ศิวะศิลป์ประศาสน์)

กรรมการและเลขานุการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



The Mae Fah Luang University Ethics Committee on Human Research
333 Moo 1, Thasud, Muang, Chiang Rai 57100
Tel: (053) 917-170 to 71 Fax: (053) 917-170 E-mail: rec.human@mfl.ac.th

หนังสือยกเว้นการพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัย

COE: 213/2024

รหัสโครงการวิจัย: EC 24199-16

ชื่อโครงการวิจัย: การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีในเขตจังหวัดเชียงราย

ชื่อผู้วิจัยหลัก: นางสาวปานทิพย์ ภู่อำ

สำนักวิชา: นิติศาสตร์

คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พิจารณาโครงการวิจัยโดยยึด แนวทางจริยธรรมสากล ได้แก่ ปฏิญญาเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) รายงานเบลมอนต์ (Belmont Report) แนวทางจริยธรรมสากลสำหรับการวิจัยในมนุษย์ของสภาองค์การสากลด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ (CIOMS) และแนวทางการปฏิบัติการวิจัยที่ดี (ICH GCP) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการวิจัยดังกล่าวข้างต้น เข้าข่ายยกเว้นการพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัย

วันที่รับรองยกเว้นการพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัย: 14 พฤศจิกายน 2567

ลงนาม

(อาจารย์ นพ.จุลพงศ์ อจลพงศ์)

ประธานคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผู้วิจัยที่โครงการวิจัยได้รับยกเว้นการพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัย จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

- ไม่ต้องส่งรายงานความก้าวหน้าของการวิจัย
- ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงการวิจัย ส่งแบบรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมโครงการวิจัย (AP 06/2022) และโครงการวิจัยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อแจ้งให้คณะกรรมการฯ พิจารณาก่อนดำเนินการวิจัยตามที่ต้องการเปลี่ยนแปลง
- ส่งแบบรายงานสรุปผลการวิจัย (AP 09_2022)

หมายเหตุ สามารถ Download แบบรายงานต่าง ๆ ได้ที่ <https://ec.mfu.ac.th>

ข้าพเจ้าในฐานะ ผู้วิจัย ยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

นางสาว ปานทิพย์ ภู่อำ

นางสาว ปานทิพย์ ภู่อำ

วันที่ 1/12/67



The Mae Fah Luang University Ethics Committee on Human Research
 333 Moo 1, Thasud, Muang, Chiang Rai 57100
 Tel: (053) 917-170 to 71 Fax: (053) 917-170 E-mail: rec.human@mfu.ac.th

CERTIFICATE OF EXEMPTION

COE: 213/2024

Protocol No: EC 24199-16

Title: Analysis of laws to develop public mass transit light rail systems by local government

organizations: Case study in Chiang Rai province

Principal investigator: Miss Panthip Phucham

School: Law

The Mae Fah Luang University Ethics Committee on Human Research (MFU EC) reviewed the protocol in compliance with international guidelines such as Declaration of Helsinki, the Belmont Report, CIOMS Guidelines and the International Conference on Harmonization of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use - Good Clinical Practice (ICH GCP) and decided to exempt the above research protocol.

Date of Exemption: November 14, 2024

(Jullapong Achalapong, M.D.)

Chairperson of the MFU Ethics Committee on Human Research

For research protocol exempted by the Mae Fah Luang University Ethics Committee on Human Research (MFU EC), the investigators must comply with the followings:

- No need to submit a progress report.
- When there are changes of the protocol, the investigator must send an amendment report (AP 06/2022) to the MFU EC.
- When the research finishes, the investigator must send a final report (AP 09/2022).

Please go to <https://ec.mfu.ac.th> to download MFU EC forms for reporting.

I, as an investigator, agree to comply with the above obligation.

หจกมล ฟูชา

Miss Panthip Phucham

Date 1/12/22

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ

คำถามหลักข้อที่ 1 นโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลและควบคุมระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1. ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานของท่านมีแนวนโยบายหรือแนวทางในการส่งเสริมการจัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน) หรือไม่
2. ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานของท่านมีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน) หรือไม่
3. ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานของท่านมีแนวปฏิบัติ หรือระเบียบขั้นตอนการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติการระดับภายในหน่วยงานของท่านที่ส่งเสริมการจัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน) หรือไม่
4. มีหน่วยงานหรือภาคส่วนใดบ้าง นอกจากหน่วยงานของท่านที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

คำถามหลักข้อที่ 2 สภาพปัญหาในปัจจุบันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยหรือหน่วยงานของท่าน (ถ้ามี) โปรดบรรยายละเอียดเพิ่มเติมพร้อมเหตุผลประกอบ และมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

1. มีสภาพปัญหาด้านนโยบายใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเชียงรายหรือในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน)
2. มีสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายใดบ้างที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเชียงรายหรือในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน)
3. มีสภาพปัญหาทางปฏิบัติใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเชียงรายหรือในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน)

4 ปัจจุบัน ตามความเห็นของท่าน ยังมีปัญหาอื่นใดที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการ สาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตจังหวัดเชียงราย (เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและการเมือง ด้าน เศรษฐกิจ เป็นต้น)

คำถามหลักข้อที่ 3 นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน สาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย

1. ท่านเห็นว่าหากมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขต จังหวัดเชียงรายขึ้นจริง ประเทศไทยควรมีนโยบายในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน) หรือไม่ อย่างไร

2. ท่านเห็นว่าหากมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขต จังหวัดเชียงรายขึ้นจริง ประเทศไทยควรมีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น (ของท่าน) หรือไม่ อย่างไร

3. ท่านเห็นว่าหากมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในพื้นที่เขต จังหวัดเชียงรายขึ้นจริง ภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควรเริ่มต้นดำเนินการอย่างไรเพื่อส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในเขตปกครองส่วน ท้องถิ่น (ของท่าน)

4. ท่านเห็นว่าประเทศไทยหรือหน่วยงานของท่านจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง หากมีนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการ สาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาได้

ภาคผนวก ค

ข้อเสนอ “เชียงใหม่โมเดล” (Chiang Rai Model)

โครงการจัดทำระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเบาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเขตจังหวัดเชียงใหม่

(Light Rail Transit Development Project of Local Administrative Organizations
in Chiang Rai Province)

โดย ปานทิพย์ ภู่อำ

1. เหตุผลความเป็นมา

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดชายแดนภาคเหนือของประเทศไทยที่มีความสำคัญด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว โดยได้รับการประกาศให้เป็นเมืองสร้างสรรค์ด้านการออกแบบจาก UNESCO ในปี พ.ศ. 2566 และเคยได้รับรางวัลเมืองนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากองค์การสหประชาชาติ ส่งผลให้เชียงใหม่มีศักยภาพในการพัฒนาเมืองตามแนวทางเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ภายใต้เป้าหมายที่ 9 ว่าด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ครอบคลุม ยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม⁷⁰⁸ ในเป้าหมายย่อย 9.1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ยั่งยืน และมีความต้านทานและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคและที่ข้ามเขตแดนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และเป้าหมายย่อย 9.4 ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร เทคโนโลยี และกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยทุกประเทศดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศภายในปี พ.ศ. 2573 และเป้าหมายที่ 11 ว่าด้วยการทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทาน และยั่งยืน ในเป้าหมายย่อยที่ 11.2 จัดให้ทุกคนเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน เข้าถึงได้ปลอดภัย ในราคาที่สมารถจ่ายได้ พัฒนาความปลอดภัยทางถนน ขยายการขนส่งสาธารณะ และ

⁷⁰⁸ SDG MOVE TEAM (Moving Towards Sustainable Future, ‘Goal 9 Industry, Innovation and Infrastructure’ (2023)
<<https://www.sdgmove.com/2016/10/06/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure/>>accessed 10 January 2024.

คำนึงถึงกลุ่มคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ผู้หญิง เด็ก ผู้พิการ และผู้สูงอายุภายในปี พ.ศ. 2573⁷⁰⁹

โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบขนส่งมวลชน อย่างไรก็ตาม ระบบขนส่งมวลชนในจังหวัดยังขาดความพร้อมทั้งด้านความสะดวก ปลอดภัย และความหลากหลายในการให้บริการ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชน การจราจร และสิ่งแวดล้อม จึงเสนอแนวทางพัฒนาระบบขนส่งมวลชนโดยใช้รถไฟฟ้ารางเบา (LRT) ซึ่งเป็นระบบขนส่งที่มีความยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเหมาะสมกับบริบทของเชียงรายที่มีความหนาแน่นของประชากรไม่สูง อีกทั้งยังสามารถรองรับการเติบโตของเมืองในอนาคต ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว และสนับสนุนเป้าหมายด้านการลดการปล่อยคาร์บอน โดยโครงการนี้ได้ศึกษาแนวทางจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส และในประเทศไทย คือ จังหวัดขอนแก่น เพื่อพัฒนาเมืองเชียงรายที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และเน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งโครงการนี้จะนำบทเรียนและแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

2. นโยบายของโครงการฯ

“เพื่อสร้างเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ที่ส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมโยง มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืน และรองรับกลุ่มผู้เปราะบางในสังคม รวมทั้งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม”

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ

3.1 กฎหมายทั่วไป

- 3.1.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 3.1.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 3.1.3 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562
- 3.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562
- 3.1.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3.2 กฎหมายเฉพาะ

- 3.2.1 พระราชบัญญัติรถไฟฟ้ามวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

⁷⁰⁹ Sustainable development Goals, ‘Sustainable Development Goals kick off with start of new year’ (30 December 2015) <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainable-development-goals-kick-off-with-start-of-new-year/>>accessed 10 January 2024.

3.2.2 พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521

3.2.3 ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

หมายเหตุ: ในกรณีที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการทางรางได้ตามกฎหมายนั้นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจำนวน 5 ฉบับหลัก และอีก 1 ฉบับที่ยังเป็นร่างกฎหมาย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

“(1) การเพิ่มเติมมาตรา 51 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลสามารถดำเนินการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างสอดคล้องกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 51 (10) (เพิ่มเติม) “เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

ให้มีหรือดำเนินการขนส่งมวลชนสาธารณะ รวมถึงระบบขนส่งทางราง ภายในเขตเทศบาล หรือพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะหรือระบบขนส่งทางราง”

(2) การเพิ่มเติมมาตรา 54 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (13) ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อขยายบทบาทของเทศบาลเมืองในการจัดทำกิจการขนส่งมวลชน โดยเฉพาะระบบขนส่งทางราง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 54 (13) (เพิ่มเติม) “เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

ให้มีหรือดำเนินการขนส่งมวลชนสาธารณะ รวมถึงระบบขนส่งทางราง ภายในเขตเทศบาล หรือพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะหรือระบบขนส่งทางราง”

(3) การเพิ่มเติมมาตรา 66 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมจากกิจการขนส่งสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 66 (10) (เพิ่มเติม) “เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

สามารถจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมจากกิจการขนส่งสาธารณะ” และ

(4) การเพิ่มเติมมาตรา 67 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเพื่อดำเนินกิจการขนส่งมวลชนสาธารณะได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 67 (10) (เพิ่มเติม) “เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้
สามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะได้”

2. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“(1) การเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 45 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติม (10) ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการระบบขนส่งมวลชน รวมถึงระบบขนส่งทางรางได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 45 (10) (เพิ่มเติม) “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

ให้มีหรือดำเนินการขนส่งมวลชนสาธารณะ รวมถึงระบบขนส่งทางราง ภายในเขตเทศบาล หรือพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในการพัฒนาและให้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะหรือระบบขนส่งทางราง”

(2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

- (ก) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน
- (ข) ผู้แทนเทศบาลและ/หรือองค์การบริหารส่วนตำบล
- (ค) ผู้แทนภาคเอกชน ท้องถิ่น สภาอุตสาหกรรม
- (ง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม และกรมการขนส่งทางราง และ
- (จ) ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบขนส่ง หรือวิศวกรรมจราจร”

3. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

“(1) การเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา 4 เพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมคำว่า “โครงการร่วมลงทุนระดับท้องถิ่น” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 4 “โครงการร่วมลงทุนระดับท้องถิ่น” หมายความว่า โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หรือร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตน หรือเชื่อมโยงกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และมีวงเงินลงทุนรวมไม่เกินตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายระดับพื้นที่ เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ หรือ คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนระดับภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าไม่สูง โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการนโยบายส่วนกลาง

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรา 9 เพื่อกำหนดกลไกเฉพาะสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่มีขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสามในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 9 (แก้ไขเพิ่มเติม) “โครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าต่ำกว่า ห้าพันล้านบาทหรือต่ำกว่ามูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้น โดยกฎกระทรวง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หากคณะกรรมการเห็นว่าโครงการร่วมลงทุนตามวรรคหนึ่ง เป็นโครงการร่วมลงทุนที่มีความสำคัญหรือสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนตามมาตรา 12 คณะกรรมการจะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ในกรณีที่โครงการร่วมลงทุนมีมูลค่าต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาทและเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดทำและเสนอแบบข้อเสนอเบื้องต้นเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนดได้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่”

(4) การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนโครงการร่วมลงทุนท้องถิ่น เสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 6 ว่าด้วย “กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน” โดยเพิ่ม กองทุนสนับสนุนโครงการร่วมลงทุนท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โครงการร่วมลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น โครงการระบบขนส่งทางราง ทั้งนี้ แหล่งเงินของกองทุนดังกล่าวอาจมาจากงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุน เงินกู้ หรือความร่วมมือกับองค์กรการเงินระหว่างประเทศ”

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. 2562

“(1) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ส่วนที่ 1 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบทเฉพาะที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการระดับภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนหน่วยงานที่ดิน และตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี

(2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 2 การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น เสนอให้มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้ง “คณะกรรมการระดับท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น โดยให้สามารถดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐส่วนกลางได้ และควรมีบทบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการประเมินราคา” ร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทย

(3) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 4 เงินค่าทดแทน เสนอให้มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณหรือใช้แหล่งเงินทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคลังของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และ

(4) การเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเวนคืน เสนอให้บัญญัติให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการใช้หรือจัดสรรทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการสาธารณะ หรือดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง”

5. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

“การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 ซึ่งเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติวรรคสอง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายมีสิทธิเสนอร่างผังเมืองรวมเขตพัฒนาเฉพาะกิจ เพื่อรองรับโครงการระบบขนส่งมวลชนข้ามเขตได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 17 (เพิ่มเติม) “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางแผนและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายมีสิทธิเสนอร่างผังเมืองรวมเขตพัฒนาเฉพาะกิจเพื่อรองรับโครงการระบบขนส่งมวลชนข้ามเขตได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด”

6. ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ...

“เห็นสมควรให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... อย่างเป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการขนส่งทางรางได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเข้าถึงกลไกการสนับสนุนจากภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มเติม “ส่วนที่ 4 การดำเนินโครงการขนส่งทางรางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในหมวด 2 ของร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ... เพื่อจัดให้มีกลไกเฉพาะในกฎหมายรองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการระบบขนส่งทางราง เนื้อหาของส่วนที่ 4 ควรประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระบบขนส่งทางรางในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานหรือบริษัทในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการระบบราง

(3) กำหนดกลไกการอนุมัติ การกำกับดูแล และ

(4) การตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุน งบประมาณลงทุนร่วม หรือการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น และ

(5) จัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางระดับภูมิภาค” โดยมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางในการวางแผนพัฒนาโครงข่ายเส้นทาง และการลงทุนในระบบขนส่งทางราง อีกทั้งเปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอแผนงานหรือโครงการร่วมกันในลักษณะโครงการข้ามเขตพื้นที่ พร้อมทั้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ”

4. แผนปฏิบัติการโครงการฯ

หากจังหวัดเชียงรายมีเป้าหมายในการจัดทำระบบรถไฟฟ้ารางเบา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการดำเนินการ ควรมีการจัดทำกำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น (Short-term) ระยะกลาง (Medium-term) และ

ระยะยาว Long-term) เพื่อให้การดำเนินงานมีลำดับขั้นเป็นระบบ และสามารถประเมินผลความก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 แผนระยะสั้น (1-2 ปี) การเตรียมความพร้อมเชิงระบบและนโยบาย

ก. ประเด็นที่ต้องดำเนินการ

ก) การพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการโครงการ เช่น การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน หรือความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

ข) ศึกษาเกี่ยวกับการเงินและการลงทุนของโครงการ และการสำรวจแหล่งเงินทุนที่เป็นไปได้ เช่น เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล เงินกู้ หรือ การระดมทุนผ่านพันธบัตรท้องถิ่น (หมายเหตุ: จะใช้กรณีนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายแล้ว)

ค) การจัดทำการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มค่าในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ง) การคัดเลือกรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เช่น ก่อสร้าง ดำเนินงาน โอนกรรมสิทธิ์ (Build-Operate-Transfer: BOT) ก่อสร้างเป็นเจ้าของ ดำเนินงาน (Build-Own-Operate: BOO) หรือ ออกแบบก่อสร้าง จัดหาเงินทุน ดำเนินงาน (Design-Build-Finance-Operate: DBFO) เป็นต้น

จ) ศึกษาความต้องการเดินทางของประชาชน

ฉ) ประเมินแนวเส้นทางที่เหมาะสม สถานี จุดเชื่อมต่อ และ

ช) วิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม (Environmental Impact Assessment: EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ข. ประเด็นที่ควรดำเนินการ

ก) จัดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา เพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

ข) ควรมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระดับจังหวัด” ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการของระบบขนส่งมวลชนในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 แผนระยะกลาง (3-5 ปี): ดำเนินการออกแบบและเตรียมความพร้อมของโครงการฯ

ก. ประเด็นที่ต้องดำเนินการ

ก) วางแผนเส้นทางเดินรถ การกำหนดจุดสถานี ระบบไฟฟ้า และระบบ
อาณัติสัญญาณ

ข) ออกแบบทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมให้สอดคล้องกับบริบทเมือง
เชียงราย

ค) จัดทำแผนจัดการจราจรระหว่างการก่อสร้าง และ

ง) จัดทำแผนเวนคืนที่ดินหรือการใช้พื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจาก
โครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จ) จัดทำด้านนโยบายและกฎหมาย เช่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อ
รองรับการดำเนินโครงการและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี (Transit-Oriented Development: TOD) การผลักดันให้โครงการบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด และ/หรือแผนพัฒนาระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อ
ความชอบด้วยกฎหมายและการของบประมาณสนับสนุน และการจัดทำข้อตกลงระหว่าง
หน่วยงาน (MOU) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน เพื่อเตรียม
ความร่วมมือในระยะถัดไป

ข. ประเด็นที่ควรดำเนินการ

ก) ส่งเสริมความรู้และสร้างการยอมรับของประชาชน ผ่านการ
ประชาสัมพันธ์ การศึกษา และการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการ

ข) วางแผนฝึกอบรมและเตรียมบุคลากรท้องถิ่น เพื่อรองรับการดำเนินงาน
หลังจากโครงการแล้วเสร็จ

4.3 แผนระยะยาว (6-10 ปี) การดำเนินการและขยายผลโครงการฯ มีดังนี้

ก. ประเด็นที่ต้องดำเนินการ

ก) ดำเนินการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานหลัก เช่น งานโยธา การ
ก่อสร้างสถานี วางราง และติดตั้งระบบควบคุมการเดินรถ

ข) ทดลองเดินรถในระยะเริ่มต้น เพื่อทดสอบความปลอดภัย ประสิทธิภาพ
และความพร้อมของระบบก่อนเปิดให้บริการเชิงพาณิชย์

ค) ประเมินผลการดำเนินงานในระยะเริ่มต้น เช่น ด้านเทคนิค การเงิน การ
ให้บริการ และความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

ง) พัฒนาเครือข่ายการเชื่อมโยงกับระบบขนส่งอื่น ๆ เช่น รถโดยสาร
ประจำทาง รถรับ-ส่งภายในเมือง หรือระบบเดินเท้า-จักรยาน (First Mile/Last Mile)

จ) จัดตั้งหน่วยงานถาวรเพื่อบริหารจัดการระบบ เช่น บริษัทพัฒนาเมือง
เฉพาะการขนส่งระบบรางหรือรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น เพื่อให้มีความต่อเนื่องด้านการดำเนินงาน
บำรุงรักษา และการวางแผนระยะยาว

ข. ประเด็นที่ควรดำเนินการ

ก) จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานี
(Transit-Oriented Development: TOD) เพื่อเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจและสร้างรายได้
สนับสนุนระบบขนส่ง

ข) พิจารณาย้ายเส้นทางหรือปรับปรุงรูปแบบบริการจากผลการประเมิน
ความต้องการเดินทางและข้อเสนอแนะจากประชาชน

ค) ส่งเสริมการลงทุนเพิ่มเติมจากภาคเอกชนโดยเฉพาะการพัฒนา
อสังหาริมทรัพย์หรือกิจกรรมพาณิชย์ใกล้สถานี

ง) สร้างระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสนับสนุนการบริหารจัดการ เช่น
ระบบจัดเก็บข้อมูลผู้โดยสาร บัตรโดยสารอัจฉริยะ ระบบประเมินประสิทธิภาพแบบ real-
time

จ) ส่งเสริมการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่นต่อเนื่อง เพื่อรองรับการ
ดำเนินงาน บำรุงรักษา และการบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรในพื้นที่

5. การกำหนดเส้นทางของการดำเนินโครงการฯ

5.1 เส้นทางนำร่อง (Pilot Line) ระยะดำเนินการช่วงแรกประมาณ 1-3 ปี

โดยดำเนินการวางแผนเส้นทางเดินรถรางไฟฟ้าตามแนวถนนพหลโยธิน/ถนนบายพาส
เลี้ยวเมือง และถนนเวียงบูรพา

ขาไป (ประมาณ 15 กิโลเมตร)	ขากลับ (ประมาณ 15 กิโลเมตร)
1. สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงรายแห่งที่ 2	1. ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง
2. ศูนย์การค้าเซ็นทรัลเชียงรายและ ห้างสรรพสินค้า บิ๊กซี 1	2. ขั้วศิลปะเชียงราย
3. อนุสาวรีย์พ่อขุน	3. ศูนย์ราชการแห่งใหม่/ โรงเรียนเทศบาล 6
4. สะพานริมกก/ฝั่งหมื่น	4. แยกสนามกีฬากลาง
5. โรงเรียนอนุบาลเชียงราย/แยกสันตันเปา	5. แยกดอยสะเก็น

ขาไป (ประมาณ 15 กิโลเมตร)	ขากลับ (ประมาณ 15 กิโลเมตร)
6. Y.M.C.A เชียงราย	6. แยกท่าสาย
7. ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี 2 (สี่แยกท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง)	7. แยกพลโยธิ
8. ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง	8. สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงรายแห่งที่ 2

5.2 การขยายเครือข่ายสู่ย่านชานเมืองและชุมชนโดยรอบที่มีการเติบโตสูง ระยะดำเนินการช่วงที่สองประมาณ 4-7 ปี

โดยดำเนินการวางแผนเส้นทางเดินรถรางตามแนวถนนพลโยธิ

ขาไป (ประมาณ 15 กิโลเมตร)	ขากลับ (ประมาณ 15 กิโลเมตร)
1. ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี 2 (สี่แยกท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง) (จุดเชื่อมต่อ)	1. ท่าสุด
2. ตลาดบ้านดู่	2. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย	3. โรงพยาบาลศูนย์การแพทย์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
4. นางแล/โรงพยาบาลกรุงเทพ	4. แยกบ้านเด่น
5. แยกบ้านเด่น	5. นางแล/โรงพยาบาลกรุงเทพ
6. โรงพยาบาลศูนย์การแพทย์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	6. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
7. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	7. ตลาดบ้านดู่
8. ท่าสุด	8. ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี 2 (สี่แยกท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง)

5.3 พัฒนาระบบขนส่งระดับจังหวัดเชื่อมโยงเมืองหลักและเมืองรองรอบเชียงราย ระยะ
ดำเนินการช่วงที่สามประมาณ 8-15 ปี

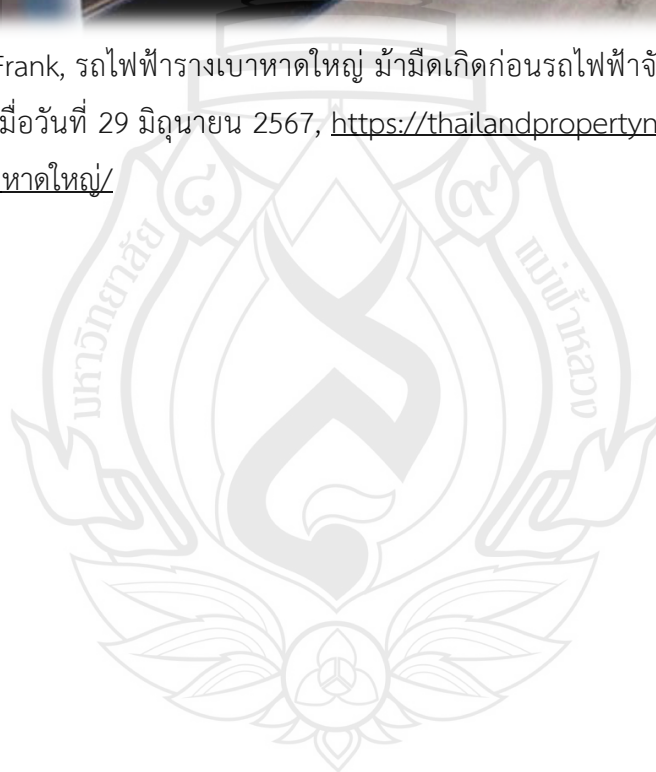
โดยดำเนินการวางแผนเส้นทางเดินรถรางตามแนวนนพหลโยธิน

ขาไป (ประมาณ 50 กิโลเมตร)	ขากลับ (ประมาณ 50 กิโลเมตร)
1. ท่าสูด (จุดเชื่อมต่อ)	1. อำเภอ/เทศบาลแม่สาย
2. บ่อทอง	2. แยกสถานีขนส่งแม่สาย
3. โรงพยาบาลแม่จัน	3. ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน
4. อำเภอแม่จัน	4. ไป่งงาม/วัดถ้ำปลา
5. แยกดอยแม่สลอง	5. แยกดอยตุง
6. ตำบลแม่คำ	6. ตำบลแม่คำ
7. แยกดอยตุง	7. แยกดอยแม่สลอง
8. ไป่งงาม/วัดถ้ำปลา	8. อำเภอแม่จัน
9. ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน	9. โรงพยาบาลแม่จัน
10. แยกสถานีขนส่งแม่สาย	10. บ่อทอง
11. อำเภอ/เทศบาลแม่สาย	11. ท่าสูด

6. รูปแบบของรกราง



ที่มา: Knight Frank, รถไฟฟ้ารางเบาหาดใหญ่ ม้ามืดเกิดก่อนรถไฟฟ้าจังหวัดอื่น, (3 พฤษภาคม 2562), สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2567, <https://thailandpropertynews.knightfrank.co.th/รถไฟฟ้ารางเบาหาดใหญ่/>



ประวัติผู้ประพันธ์

ชื่อ

ปานทิพย์ ภู่อำ

ประวัติการศึกษา

2565

นิติศาสตรบัณฑิต สาขานิติศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผลงานทางวิชาการ

ปานทิพย์ ภู่อำ และชูเกียรติ น้อยฉิม. (2567). วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีในพื้นที่เขตจังหวัดเชียงราย. ใน การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ 19 และเครือข่ายวิจัยประชาชื่น ครั้งที่ 8 เรื่อง “Sustainability in Business and Innovation ความยั่งยืนในธุรกิจและนวัตกรรม” (หน้า 1811–1827). จัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2567.

